

el pacto social

solución concertada para el desempleo

* Experiencias Mundiales * Proyecciones * Relaciones con la Seguridad Social



Biblioteca de la

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ

1986

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ

Top. CC80079

aj. 1





CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA
DEPARTAMENTO DE COMUNICACIONES
Centro de Información Socio-Económica - CIEB
DOCUMENTACION

el pacto social

solución concertada para el desempleo

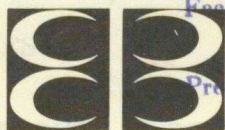
Experiencias Mundiales * Proyecciones * Relaciones con la Seguridad Social

658 1

Biblioteca - CIEB -

No. Inventario 658 1

Fecha Ingreso 16 10 96
DIA MES AÑO



Precio \$ 2500 No. Ejemplares 125

Biblioteca de la

CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA

1986

CONTENIDO

PRESENTACION:	
<i>Por: Mario Suárez Melo</i>	7
TRATAMIENTO DE LAS CAUSAS DE DESEMPLEO EN COLOMBIA	
<i>Por: Oscar Salazar Chaves</i>	17
ESTRATEGIAS CONTRA EL DESEMPLEO EN EUROPA, EE. UU. Y MEXICO	
<i>Por: Néstor De Buen Lozano</i>	27
OBSTACULOS Y ALTERNATIVAS PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO	
<i>Por: Jairo Villegas Arbeláez</i>	51
EL PACTO SOCIAL ESPAÑOL	
<i>Por: Segismundo Crespo Valera</i>	57
LA SEGURIDAD SOCIAL	
<i>Por: José Manuel Almansa Pastor</i>	87
APROXIMACION AL SISTEMA DE PRESTACIONES SOCIALES EN COLOMBIA	
<i>Por: Rafael Forero Rodríguez</i>	101
LAS CESANTIAS: ¿UN PROBLEMA MANEJABLE?	
<i>Por: Luis Fernando Rodríguez Naranjo</i>	117
EMPLEO VS PRESTACIONES	
<i>Por: Francisco Mejía Vélez</i>	139
UN ENFOQUE SINDICAL FRENTE AL DESEMPLEO	
<i>Por: Angelino Garzón</i>	157

PRESENTACION

Por Mario Suárez Melo

PRESENTACION

Por: Mario Suárez Melo

MARIO SUAREZ MELO

Abogado del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario; Universidad que le otorgó también el título de Técnico en Casación Civil. Profesor Asistente y Codirector del Programa Nacional de Capacitación Agropecuaria del Centro Interamericano de Reforma Agraria IICA-CIRA.

Fue Secretario Jurídico del Instituto Colombiano de Reforma Agraria, INCORA: Asesor Jurídico, Secretario General, Viceministro y Ministro de Agricultura encargado.

Presidente Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Bogotá desde 1982, Secretario Ejecutivo de la Asociación Ibeoamericana de Cámaras de Comercio, AICO.

PRESENTACION



Por: Mario Suárez Melo*

Es para la Cámara de Comercio de Bogotá un gran honor contar con la cooperación de quienes han aceptado nuestra invitación a participar en este diálogo dirigido a buscar fórmulas de acuerdo que permitan el mantenimiento y desarrollo de las relaciones de Gobierno, empresarios y trabajadores en esta época que ya nadie duda en calificar como "de crisis".

La participación del Viceministro de Trabajo de España don Segismundo Crespo Valera, es particularmente significativa porque él ha aceptado hacer una presentación sobre la experiencia de concertación recientemente lograda en su país para definir unas reglas básicas de entendimiento entre el Gobierno y los diferentes sectores económicos a fin de alcanzar una PAZ SOCIAL que permita seguir construyendo el futuro mientras se superan momentos difíciles que para mala fortuna se viven también en esa siempre admirada España.

* Palabras pronunciadas por el Presidente Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Bogotá al instalar el Seminario sobre "Relaciones Laborales en época de crisis", realizado en Bogotá del 14 al 17 de mayo de 1985.

Y es muy alentador que el diálogo que hoy vamos a iniciar y que se prolongará durante cuatro días, con las conferencias centrales que dictarán los ilustres profesores invitados y los comentarios que formularán autorizados expositores colombianos, representativos de todos los sectores económicos, sea presidido por el Ministro y la Viceministra de Trabajo de Colombia, pues ello permite esperar que los temas que se analicen y las conclusiones que aquí se obtengan tendrán audiencia al más alto nivel gubernamental.

Nuevamente esta Cámara de Comercio, en esta oportunidad con la colaboración de la Asociación Colombiana de Seguridad Social, se convierte en foro abierto para el análisis de los grandes temas de interés nacional, cumpliendo así una vez más, la tarea que se ha impuesto de propiciar jornadas de reflexión sobre los aspectos de mayor incidencia en el desarrollo de la Nación, en un ambiente de estudio y de serena meditación con el propósito de lograr aproximaciones y coincidencias que beneficien a la comunidad en general.

1. El desempleo: preocupación fundamental

El tema de este Seminario recoge la preocupación fundamental que hoy experimenta el país. Se trata de encontrar fórmulas para hacer frente al problema del desempleo que amenaza, por su magnitud e incidencia, con frustrar todos los esfuerzos de reactivación, debido a las consecuencias sociales y políticas que no por alarmantes resultan menos previsibles.

Para nadie es ya un secreto que el desempleo ha alcanzado las tasas más altas de la reciente historia del país. Hemos superado ya la tasa del 14% de desempleo que, unida a la tasa de subempleo, significa que únicamente en nuestras cuatro grandes ciudades, Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla, hay más de un millón de personas sin trabajo o mal ocupadas.

La desocupación ha superado los niveles que la economía puede soportar. Lo que en las estadísticas del desarrollo se describe fríamente como "aumentos de la tasa de desempleo" en la vida diaria del país tiene una angustiante incidencia que se traduce en falta de recursos para atender el mínimo de necesidades vitales, en desconcierto, en agresividad, en violencia y en inseguridad. La repercusión humana de esta situación significa una condena a vivir sin comida suficiente, a vivir sin techo, a vivir bajo los límites de la subsistencia, a vivir sin esperanzas, todo lo cual, en síntesis, equivale a morir lentamente.

2. Causas y características de nuestro desempleo

Las causas y características de este dramático y creciente desempleo han sido objeto de análisis recientes y serán también estudiadas a espacio

en este Seminario. Sin embargo, parece existir un consenso sobre tres aspectos que podrían tomarse como indicadores de lo que está sucediendo en nuestro mercado laboral. En efecto:

2.1. El crecimiento de las tasas de participación global que ha ascendido significativamente desde niveles del 51.90% en junio de 1981 hasta el 56.20% a finales de 1984. Estos aumentos se explican por la entrada al mercado de trabajo de quienes nacieron en los años sesenta, cuando, como se ha señalado muchas veces, teníamos tasas explosivas de crecimiento de la población que superaban el 30%. Además, el aumento de los niveles educativos, ha estimulado la participación femenina, en la fuerza de trabajo, todo lo cual ha aumentado más que proporcionalmente la oferta de mano de obra, precisamente en un período en que en nuestro país, como en el resto de países de América Latina, se ha producido una desaceleración en el ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto, o dicho de otro modo, la mayor oferta de mano de obra ha coincidido con el estancamiento de nuestra economía que, a pesar de su modesto crecimiento, no es capaz de absorber los excedentes de mano de obra que se acumulan año tras año.

2.2. Tenemos un desempleo "joven" e "ilustrado", según lo revelan estadísticas recientes. El 80% de los desempleados son personas entre 15 y 29 años y el 65% de quienes buscan trabajo tienen educación secundaria y superior.

2.3. Se ha disminuído la capacidad generadora de nuevos puestos de trabajo en el sector productivo como consecuencia de las políticas macroeconómicas que orientaron la conducción del país en el inmediato pasado. El manejo de la tasa real de cambio que llevó a una sobrevaloración del peso, desestimuló el impulso exportador del país y produjo, en cambio, el incremento de las importaciones y el consiguiente debilitamiento de los sectores productivos permanentes lo cual llevó a una explicable disminución en la absorción de mano de obra que en buena parte fue ocupada temporalmente en el sector servicios, mientras se terminaron de diluir los efectos de efímeras bonanzas.

3. Insuficiencia de una política

La estrategia reactivadora prevista en el programa CAMBIO CON EQUIDAD del actual gobierno basada en la protección de la industria nacional, las restricciones a las importaciones, la recuperación de los mercados externos, la devaluación gradual, la desactivación de las expectativas inflacionarias y el estímulo a la vivienda popular, no parece haber dado los resultados esperados, en parte por las dificultades surgidas a consecuencia del deterioro del sector externo, de la acumulación del servicio de la deuda externa ya contraída que terminó siendo manejada en un club de acree-

dores y por el incremento de un déficit que se acumula casi que inevitablemente.

Lo anterior puede ser materia de tantas interpretaciones como posiciones políticas existan. La discusión de las causas de nuestra situación actual puede llegar a ser interminable, mientras los empresarios y trabajadores sufren las consecuencias de una situación que debe ser resuelta sin demora, dejando para otro momento menos apremiante el juicio político sobre las responsabilidades, aciertos y desaciertos.

El Gobierno Nacional hizo una declaración pública concentrando en 11 líneas de acción la política que se propone seguir ejecutando para combatir el desempleo, que van desde la protección a la industria y el trabajo nacionales y la prioridad en la importación de insumos y materias primas hasta la agilización y modernización del Servicio Nacional de Empleo.

Simultáneamente, a la manera de un paréntesis de esperanza, hizo dos anuncios: la preparación de un documento por parte de Planeación Nacional, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Trabajo, con planteamientos de corto plazo en materia de empleo y la constitución de una nueva misión del empleo, esta vez dirigida por el profesor Chenery, de la Universidad de Harvard, con participación de la OIT, para estudiar el problema estructural del empleo.

Sin entrar ahora en la discusión del grado de aplicación real e inmediata que puedan tener las medidas reiteradas por el Gobierno, es lo cierto que nadie podría afirmar con objetividad y justicia que no exista un marco teórico de una política oficial en la lucha contra el desempleo.

No obstante, es preciso dejar consignadas también nuestras inquietudes sobre la incidencia de dichos propósitos si se van a ejecutar simultáneamente con una política económica de ajuste acelerado. La nueva dimensión de la política económica sintetizada en el lema "AUTODISCIPLINA CON DESARROLLO", implica inducir una disminución en la demanda agregada, obtener una reducción drástica del déficit fiscal, lograr una nueva transferencia de recursos del sector privado al sector público y disminuir las inversiones públicas, todo lo cual incidirá negativa e inevitablemente en la creación de nuevos empleos y aún en el mantenimiento de los existentes, contradiciendo los postulados teóricos de la política contra el desempleo anunciada por el Gobierno.

4. La actitud empresarial

Hay también otras circunstancias que determinan una actitud empresarial negativa hacia la creación de nuevos empleos. La forma de liquidación de los factores que integran el salario, el sistema de cómputo de las

Prestaciones Sociales y la retroactividad de las cesantías, han creado un clima de incertidumbre originado en la dificultad de cuantificar los pasivos laborales y están causando un ambiente de conflicto que se suscita casi que permanentemente entre patronos y trabajadores no porque se discuta el derecho a una remuneración justa del trabajo, sino por los complicados sistemas que han ido surgiendo a lo largo de muchos años, que hoy se defienden como "derechos adquiridos", desestiman la creación de nuevos puestos de trabajo.

Las relaciones obrero patronales se siguen rigiendo por instituciones laborales diseñadas y puestas en marcha para épocas de normalidad económica, cuando ahora las circunstancias críticas del momento exigen un tratamiento de emergencia que remueva los obstáculos a la creación de empleos y reasigne un papel constructivo tanto a las organizaciones empresariales como a las organizaciones sindicales.

5. Necesidad de un Pacto Social

Aceptando la invitación que ha hecho el señor Presidente de la República para que se le propongan fórmulas concretas que estimulen la generación de empleo, la Cámara de Comercio de Bogotá quiere dejar planteada en esta oportunidad la necesidad y conveniencia de llegar a la celebración de un PACTO SOCIAL, como los que se han venido poniendo en práctica desde 1938 en Suecia, o en el Japón o en Israel o, recientemente en España, naturalmente con la inclusión de las modalidades especiales que nuestras propias circunstancias exigen, en el cual tanto el Gobierno como los empresarios y los trabajadores, cuantifiquen sus aspiraciones y compromisos, por un lapso de un año, para no comprometer las políticas de un nuevo Gobierno, PACTO que de lograrse disminuiría el inútil desgaste derivado de enfrentamientos, pliegos, contrapliegos, despidos, paros y represalias, circunstancias que sólo contribuyen al naufragio de una nave en que todos estamos embarcados.

En el nuevo pacto, que tendría carácter contractual, el Gobierno, los empresarios y los trabajadores definirían, por ejemplo, los incentivos fiscales a la inversión; el monto y modalidades de la inversión pública; la proporción de los aumentos salariales previstos para el sector público; la tasa de inflación que el Gobierno se obliga a no sobrepasar; una relación matemática entre salarios e inflación; la cantidad, ubicación y características de los nuevos empleos que el sector privado se obliga a crear; las modalidades especiales de la contratación laboral; la solución directa de las divergencias obrero patronales; la limitación de las solicitudes sindicales sólo a revisiones salariales durante el término acordado y muchos otros aspectos que podrían incluirse para dejar definidas las relaciones entre Gobierno, empresarios y trabajadores durante el período de vigencia del Acuerdo. Sugeriríamos, adicionalmente, como tema de estudio, la posibilidad de que en un PACTO de esta naturaleza se incluyan dos posibilidades concretas,

relacionadas con la creación de un salario integral y la adopción de una alternativa financiera que permita a las empresas cubrir el costo de la retroactividad de las cesantías.

Estas dos propuestas se explican brevemente así:

5.1 Salario integral voluntario

Como ya se ha expresado, uno de los aspectos que impiden una mayor ocupación de mano de obra es la incertidumbre sobre el costo real de la misma. En la práctica, el país pierde oportunidades de ocupación permanente, temporal, de tiempo parcial, e incluso, la posibilidad de contratar personal para sustituir horas extras, debido a que los empresarios desconocen con exactitud el costo de un nuevo empleo.

En medio del laberinto de la legislación laboral existente, que ha creado múltiples y complejas interrelaciones entre los factores de salario y determinadas prestaciones, el empresario termina por no saber el costo real de una hora, de una jornada o de un mes adicional de trabajo contratados. Se trata, entonces, de eliminar la incertidumbre sobre el costo que implica la contratación de una persona con el establecimiento de un salario integral voluntario, que no implicaría, en ningún caso, reducir el costo que representa un nuevo empleo para las empresas, ni mucho menos disminuir las prestaciones sociales de quienes en estas circunstancias se contraten.

La idea es determinar un factor de equivalencia que se aplicaría al salario básico, en el cual se recogerían las prestaciones sociales que ordena la ley para ser pagados mensualmente. Este sistema se implantaría solamente para los nuevos puestos de trabajo; se aplicaría sólo a los trabajadores que voluntariamente quisieran acogerse al sistema y operaría a dos niveles: a nivel de salario mínimo obrero y a un nivel profesional, que podría denominarse salario mínimo profesional, precisamente para crear con este mecanismo posibilidades de empleo para los jóvenes profesionales desocupados. Si se tiene en cuenta que, de acuerdo con la ley, las prestaciones sociales básicas son la prima de servicios, la cesantía y sus intereses, el subsidio de transporte y las vacaciones y se le adicionan a estos los pagos por seguridad social al ISS, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al SENA y a las Cajas de Compensación, se llega a un factor de equivalencia del 490% sobre el salario mínimo obrero y del 390% para el salario mínimo profesional.

Así, para el caso de los obreros, partiendo del salario mínimo actual de \$13.558, existiría un salario mínimo integral de \$20.201. Para los profesionales si suponemos un salario de ingreso actual de \$40.000, para señalar simplemente una cifra que sirva de base al cálculo, el salario mínimo integral sería de \$55.600.

Estos niveles básicos se aplicarían proporcionalmente al valor de la remuneración diaria, si se quiere contratar a una persona por una jornada de trabajo e, incluso, al valor de la hora de trabajo, si la ocupación se va a dar sólo por unas horas que no alcancen a sumar una jornada completa. Al término del tiempo contratado, sin ninguna garantía, trámite ni pago adicional, se terminaría el contrato de trabajo. Este sistema que, repito, sería para nuevos empleos y que tendría la misma duración que se asigne al PACTO SOCIAL, eliminaría la incertidumbre de los empresarios, haciéndoles perder el miedo a contratar nuevo personal.

5.2 Alternativa para la retroactividad

En la búsqueda de una alternativa financiera al sistema actualmente utilizado para cubrir el costo de la retroactividad de las cesantías, y siguiendo una sugerencia planteada por el señor Ministro de Trabajo, hemos desarrollado una derivación matemática que nos permitió establecer una fórmula para calcular la tasa de rentabilidad a que se deberían colocar las cesantías acumuladas para que el propio rendimiento del capital cubriera la retroactividad y los intereses sobre las cesantías, según la actual reglamentación.

Los resultados del estudio que ha realizado la Cámara de Comercio serán presentados detalladamente durante el último día de este Seminario. Sin embargo, puede afirmarse que estimando incrementos salariales del 25% al año, la retroactividad de la cesantía más los intereses que sobre ella se causan, sino se retiran anualmente como sucede ahora, pueden ser atendidos a través de la creación de un título cuyo rendimiento debería ser del 32% anual, liquidable y acumulable por trimestres anticipados, es decir, un rendimiento completamente compatible con las condiciones actuales de nuestra economía.

La adopción de una fórmula concertada como la que en principio se esboza sería otro mecanismo útil para la generación de nuevos empleos y una forma de cambiar el sistema sin que el cambio implique desmejora económica para los trabajadores.

El Presidente de la República ha dicho recientemente, en carta abierta a los dirigentes sindicales que con un proceso democrático de consulta colectiva nos fortalecemos todos porque "aprendemos que nuestros derechos e intereses se encuentran recíprocamente limitados por los intereses y derechos de los demás. Y aprendemos a encontrar el punto de equilibrio entre lo que cada cual reclama y lo que la conveniencia general hace posible". Es ésta, precisamente, la motivación que nos lleva a proponer formalmente la realización de un nuevo esfuerzo para sentar en una misma mesa de negociaciones a empresarios, trabajadores y Gobierno a concertar un PACTO SOCIAL que permita conciliar aspiraciones y propósitos y contratar doce meses de paz social y de reactivación económica,

naturalmente cediendo cada sector un poco de su propia posición en una aproximación realista de mutuas concesiones.

Este seminario ha sido una nueva oportunidad para debatir constructivamente los diferentes aspectos que configuran las relaciones laborales en épocas de crisis, por los importantes aportes realizados por los ilustres conferencistas y de los comentaristas invitados.

TRATAMIENTO DE LAS CAUSAS DE DESEMPLEO EN COLOMBIA

Por: Oscar Salazar Chaves



TRATAMIENTO DE LAS CAUSAS DE DESEMPLEO EN COLOMBIA

Por: Oscar Salazar Chaves

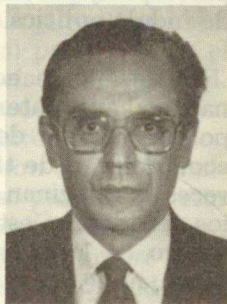
OSCAR SALAZAR CHAVES

Abogado. Profesor en la Facultad de Derecho de las Universidades de Caldas, Externado de Colombia y de los Andes. Decano de la facultad de Derecho de la Universidad de Caldas.

Juez Municipal. Juez Civil del Circuito. Magistrado del Tribunal Superior. Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Ministro del Trabajo y Seguridad Social.

Ha publicado ensayos sobre Teoría del Estado y Derecho Constitucional General y Colombiano.

TRATAMIENTO DE LAS CAUSAS DE DESEMPLEO EN COLOMBIA



Por: Oscar Salazar Chaves

Hablar de relaciones laborales en época de crisis, es hablar de una constante política en la historia de la humanidad. Crisis existió cuando frente al señor todo poderoso, existía un siervo sin ilusiones y sin esperanzas. Crisis en las relaciones laborales existió, cuando el señor feudal nutría sus bienes y sus haciendas con el sudor de sus trabajadores. Crisis laboral existió, cuando quienes tenían sus testas coronadas, ponían a su servicio, al servicio de sus propias debilidades, el sudor de sus súbditos. Crisis en las relaciones laborales existió, cuando en Inglaterra los artesanos empezaron a revelarse para reivindicar sus derechos. Crisis en las relaciones laborales existió, cuando hace cien años los obreros se levantaron para pedir una jornada mínima y un mínimo de seguridad social. Crisis en nosotros existió, cuando como una herencia de la colonia española, subsistió aún en este siglo, un régimen de desigualdad que no ponía en pie de igualdad empresarios y trabajadores. Crisis existió, cuando en 1936, a raíz de una reforma, a mi juicio la más fundamental que ha tenido Colombia, se le dio un matiz socializante sin que abandonáramos nuestras ideas liberales o conservadoras, se le dio un matiz socializante a la Legislación Laboral. Crisis existe en la actualidad, nó como un patrimonio exclusivo de Colombia, sino como un reflejo de una situación mundial.

Pero eso que es una constante mundial y que ha sido una constante también en la vida de nuestro pueblo, no nos indica que por ser tal, es decir que por ser una constante, olvidemos los remedios que hemos de poner para solucionar los problemas que actualmente nos aquejan. El problema fundamental en la vida contemporánea colombiana, hablando desde el punto de vista laboral, es el problema del desempleo. Es un problema fundamental y es un problema verdaderamente de crisis porque el desempleo aparea consigo, problemas de índole económica, de índole social y de índole política.

De índole económica, por su trascendencia no sólo en el campo nacional sino internacional y problemas que de orden político se suscitan porque cuando dentro de una sociedad afloran las desigualdades de tipo económico o de tipo social, se van buscando ciertas alianzas que muchas veces se marginan de la constitución y de la ley y, se va buscando con atajos vedados; se están buscando salidas que la misma sociedad no tolera y, dentro de la sociedad hablo también de los gobernantes como es apenas obvio, no le dan a aquellas personas para solucionar sus problemas.

Es así, como ese desempleo ilustrado del que el Doctor Suárez Melo, hablaba, el desempleo de los miles y miles de profesionales que no encuentran acomodo dentro de nuestra sociedad, va generando un descontento que se traduce en el engrosamiento de aquellas causas que atentan contra la permanencia o supervivencia de lo que nosotros llamamos el Estado y otros llaman el establecimiento. Para reaccionar contra eso, nuestro Presidente ha ideado el programa de la paz, a fin de evitar el enfrentamiento armado; la paz que es el diálogo, es el entendimiento con nuestros propios compatriotas para hacerles comprender que no puede haber exiliados dentro de su propia patria o, para nosotros comprender porque a ello también podemos llegar, que muchas veces, los equivocados fuimos nosotros y no ellos.

Pero a través del diálogo tenemos que llegar al acuerdo constructivo, porque sobre eso, tenemos también que celebrar, un gran acuerdo social, un gran pacto social que no haga pensar a ningún colombiano que es un extraño sobre el suelo que lo vio nacer. El problema del desempleo, como lo planteó el Doctor Suárez Melo, tiene tres variantes fundamentales que son: el crecimiento de la tasa de participación, el desempleo joven e ilustrado y al disminución de la capacidad de generación de empleo. Yo me permitiría agregar otros factores que son eminentemente colombianos, es decir, que sí son patrimonio exclusivo en nuestro país: el gran déficit fiscal sobre el cual no vamos a polemizar, ni vamos a enrostrar a este o a ningún gobierno sobre su origen; este déficit genera, entre otras cosas, la disminución de la inversión en el sector público y, necesariamente, esa disminución de la inversión en el sector público, genera desempleo. Entonces, hacia allí apunta la gran política económica de este gobierno, que con todas sus críticas o con todas las críticas que pueda merecer, está orien-

tada a sanear las finanzas estatales en el término máximo de un (1) año o año y medio que es cuando termina esta administración.

También pudiéramos mencionar y, es fundamental hablar de ello, la gran participación femenina en el mercado laboral. La mujer, que entre nosotros, hacia los años 30 ó 40 no había tenido ninguna participación en la vida pública colombiana, y cuando hablo de la vida pública colombiana, me refiero obviamente, a la vida laboral, esa mujer que había permanecido en el hogar, únicamente como ama de casa, que no tenía una participación dinámica en la decisión de los asuntos que interesan al país, bien en el sector público o en el privado, esa mujer se proyectó hacia la Universidad. Dejó sus quehaceres de hogar, sin abandonar su función de madre o esposa, llegó a la universidad y luego se proyectó a los distintos ámbitos, con una gran propiedad desde el punto de vista intelectual y con un gran rendimiento, desde el punto de vista físico. Esa mujer que se proyectó a esos mercados laborales; esa mujer que no se consideraba cabeza de familia, fue desplazando al paterfamilias nuestro, fue desplazando al hombre y fué generando la necesidad de una creación mayor de empleo, y por ende, fué generando un mayor déficit en nuestra labor ocupacional.

Otro factor que yo pudiera mencionar es el regreso de los trabajadores colombianos, de países vecinos. Las mejores condiciones que se ofrecían en países limítrofes como Venezuela y Ecuador, atrajeron hace diez o quince años a una gran masa de trabajadores colombianos. Baste decir que en el año de 1974 las estadísticas del Ministerio de Trabajo de Venezuela, indicaban que estaban registrados 1.000.000 de trabajadores colombianos, sin que allí se contaran los que se hallaban en forma ilegal.

Las condiciones económicas de Venezuela y Ecuador, el desajuste en su política interna desde el punto de vista económico por la caída de los precios del petróleo y por otras modalidades que no es del caso aquí referir, hicieron que de esa gran masa de trabajadores, muchos regresaran al país. Yo hago unas cuentas elementales y considero que si de ese millón de trabajadores sólo hubiera regresado a Colombia entre el 20 y el 30%, tendríamos un excedente en el mercado laboral colombiano de 200 ó 300 mil trabajadores que venían a engrosar la fila de quienes pretenden encontrar empleo en nuestro medio.

Y otro factor que no podemos nosotros descuidar o hechar de lado, es el del éxodo campesino, es el éxodo del agro hacia la ciudad. Colombia que tradicionalmente ha sido un país de vocación agrícola, por los atractivos que tienen las ciudades, atractivos que ahora son más notorios a través de la radio y la televisión, pero también, y no podemos ser sordos ni ciegos a ellos, por cierta inseguridad en los campos, empezaron a emigrar hacia los grandes centros urbanos congestionándolos, porque no pudieron absorber esa gran mano de obra que entre otras cosas no era tan calificada para desempeñar labores citadinas, cuando por tradición, por

costumbre, por formación esas manos estaban destinadas al cultivo de los campos.

Esos campesinos que vinieron a las grandes ciudades, también han creado no sólo problemas de desempleo, sino problemas sociales. Es el hacinamiento de esos hombres que vivían en un estado elemental y de pureza humana; es el hacinamiento de ellos en los grandes guetos de las grandes ciudades. La prostitución de sus hijas, la derivación de sus hijos hacia las violaciones del Código Penal para buscar sustento para sus familias. Entonces vemos allí conjugados problemas de orden económico y de orden social y, obviamente, porque todo problema de orden económico tiene su derivación en él, en problema de orden político. Pero por grave que sea el problema o mejor mientras más grave, más necesaria la acción del Estado.

Esta administración no se ha detenido simplemente en hacer diagnósticos; alguna vez le escuché al señor Presidente de la República, refiriéndose a un caso diferente: que Colombia estaba sobre-diagnosticada, que sobre éste y sobre cualquier problema existen los diagnósticos desde hace mucho tiempo. Que lo que se requiere es la acción. Y esa acción la ha acometido el gobierno en una forma decidida, a veces no notoria, dada la magnitud del problema mismo. En el curso de veinte días llegará a Colombia la Misión Chenery, de la cual ustedes todos, tienen cabal conocimiento sobre los propósitos que ella acogerá.

Obviamente la Misión Chenery dará un diagnóstico sobre la situación actual del país y diseñará un programa que será a mediano o a largo plazo. Será para otra administración, no para ésta, cuando se acojan los diagnósticos de dicha misión. Pero este gobierno es consciente que gobernar, no es tomar medidas para el día de hoy, sino que gobernar es tomar medidas para el futuro. Pero como no podemos detenernos en los diagnósticos a largo o mediano plazo, el Ministerio de Hacienda, Planeación Nacional y el Ministerio de Trabajo a través de su establecimiento adscrito que es SENALDE, Servicio Nacional de Empleo, ha diseñado una estrategia a corto plazo que conjugada con la estrategia a largo plazo que se ha hablado de diseñar, consideramos que en el curso de pocos meses empezará a dar frutos positivos para el país.

Nosotros hemos pensado y así lo estamos aplicando ya, que es necesario, en primer término tener en cuenta los aspectos macroeconómicos, es decir, aquellos aspectos que hacen relación con el desarrollo, con el crecimiento, con la tecnología, con la productividad y, obviamente, como culminación de todo esto, con el empleo. Hacia ello apunta la política económica del gobierno que no es una política simplemente de reducción del déficit, sino una política que tenga connotaciones futuras, para que el desarrollo del país a través de la inversión en el sector público, en la infraestructura social, genere empleo y dé más prosperidad a Colombia.

Un segundo aspecto que nosotros consideramos y del cual ya se hizo un análisis bastante amplio, con unas sugerencias bastante atractivas es el aspecto coyuntural; el aspecto coyuntural que comprende los cambios en la estructura productiva a través de una movilidad ocupacional, de un cambio en las formas de contratación, de vinculación, de enganche y modificación de ciertos aspectos de la Legislación Laboral. En este último aspecto, quiero detenerme un poco, porque considero que nos ha faltado decisión, decisión para tomar decisiones; hemos sido tímidos, no hemos tenido ni siquiera, la valentía de darle nuestro propio diagnóstico sobre lo que nos está pasando.

A veces, frente al temor que la clase empresarial se revele contra las ideas del gobierno o las ideas de cualquiera de nosotros, seamos gobierno o no, detenemos nuestros impulsos y cesamos en nuestro afán creador. Y, a veces cuando tememos que la clase trabajadora, invocando derechos adquiridos o invocando la necesidad de mantener un *statuo quo*, nos pone un alto en el camino, decidimos no continuar en lo que nosotros consideramos que es bueno para el país. Considero que una legislación como la nuestra, de una amplia implicación o de una amplia fundamentación de tipo jurídico, necesita un matiz de tipo económico y social como corresponde al mundo trabajador contemporáneo. No es lo mismo pensar en Colombia o en el mundo con la legislación que fue promulgada en 1950, cuando el mundo acababa de salir de una gran hecatombe, apenas empezaba a despertar ante los prodigios de la nueva tecnología y ante esa insurgencia de la clase trabajadora, reflejo de la insurgencia política de los países hasta entonces oprimidos, no es posible seguir pensando en una Legislación ya disuelta a la cual a pesar de que se le hayan hecho reformas de carácter incidental, le falta un gran contexto, un gran contenido social y político como corresponde, repito, a la época actual.

Es necesario que tomemos nuestra constitución y en donde dice que el Estado debe participar en forma activa en la producción, distribución y consumo de la riqueza, entendemos que ahí se nos está hablando de un sano intervencionismo de Estado; porque debemos respetar la propiedad privada, pero debemos hacer del Estado un ente mas activo, mas dinámico en la regulación de las relaciones obrero-patronales para que haya menos desigualdades, para que haya mas amplitud, para que haya mas comprensión entre dos clases que se complementan y que se necesitan mutuamente.

Un tercer aspecto es el desarrollo de la infraestructura social contra el desempleo. Es necesario, que hablemos de una legislación no únicamente para el empleado sino fundamentalmente para el que no tiene nada, para el que no tiene más esperanza que el Estado como ente tutelar y vigilante de su propia vida. Sin volver a los conceptos desuetos del liberalismo manchesteriano, de dejar hacer o dejar pasar y sin llegar tampoco al Estado proteccionista que va a tomar la función del individuo. Es necesario que

nosotros comprendamos y sintamos la realidad que dentro de toda sociedad hay algunas personas que necesitan una protección mínima del Estado. Esa protección mínima del Estado para mí es la Seguridad Social. Pero, la Seguridad Social no sólo para el que no lo tiene todo o tiene algo, sino la Seguridad Social fundamentalmente para el que no tiene nada.

Entonces nosotros orientamos nuestros esfuerzos a una más amplia cobertura de la Seguridad Social. Tomando algunos ejemplos europeos, verbigracia de España, con cuyo Viceministro del Trabajo, conversaba hoy, en donde se habla de un seguro del desempleo en determinadas condiciones, para asegurarle por lo menos a ese desempleado, el derecho a la protección de su salud, para que no se vaya a convertir o mejor no se vaya a sentir como un paria dentro de su propio país.

Y por último, una cuarta estrategia orientada hacia una mayor dinamización del ente estatal en las relaciones obrero-patronales; mejor dicho, hacia una mayor dinamización del Ministerio del Trabajo. Todos lo conocemos como la gran Inspección del Trabajo a donde se llega con las quejas de los empresarios y los trabajadores. Como que es el gran ente en donde el Ministro no desempeña las funciones que debía desempeñar, como son la de diseñar una gran política de Seguridad Social. Entonces nosotros pretendemos también, tomando un modelo europeo, pero ajustándolo a las realidades de nuestro país, pretendemos que dentro del Ministerio de Trabajo haya una gran entidad encargada de la vigilancia del empleo en forma dinámica y eso estamos pretendiendo hacerlo desde ahora con el Servicio Nacional de Empleo, cuya casa sede inauguraremos el 30 de este mes y en donde a través de lo que llamamos nosotros la transparencia del mercado laboral, tendremos en disponibilidad para empresas y para desempleados un catálogo de cargos disponibles y de empleados o de personas en disponibilidad para que así se acelere más el proceso de acercamiento entre patronos y trabajadores y la disminución de las brechas que el desempleo produce.

No podemos detenernos simplemente en la teoría; necesitamos recurrir a los remedios inmediatos. Como consecuencia de una reciente visita de la Señora Viceministra y del Director de SENALDE a España, una misión española nos visitará y se hablará dentro de unas pocas semanas, complementando así, la que ya tenemos de tiempo atrás, de la OIT y de las Naciones Unidas. Yo comparto con el Doctor Suárez Melo la necesidad de que celebremos un convenio, pacto, acuerdo, convención, acuerdo social como lo queramos llamar. Es necesario que los colombianos todos, patronos y trabajadores, gobernantes y gobernados tomemos conciencia de que las épocas de crisis requieren de decisiones a fondo, pero debidamente estudiadas para ajustarlas a nuestra realidad.

El gobierno recibe con beneplácito, con gran satisfacción foros como éste que hoy se reúne. Y recibirá con beneplácito no sólo las sugerencias

que se le hagan sino las críticas que aquí se formulen. Porque una de las grandes ventajas y de los grandes beneficios que la democracia nos depara es que dentro de un ámbito, dentro de una cátedra de hombres libres, se cuestione la acción del gobierno; al fin y al cabo, cuando llegamos al gobierno no es simplemente, para desde él dictar como desde una cátedra nuestro propio pensamiento y nuestra propia arbitria voluntad, sino para interpretar la voz y el querer de la colectividad.

Toda conclusión a que aquí se llegue, toda crítica que aquí se formule, todo acto de carácter positivo que tienda a mejorar la condición de los colombianos y que aquí se sugiera, será bienvenida por el Gobierno Nacional. Nuestro único deseo, desde el gobierno, es ser intérpretes de la voluntad de los colombianos y la única manera de interpretar la voluntad de los colombianos, la voluntad de un pueblo es tener la mente abierta a lo que ese pueblo diga. Sólo así podremos conservar nuestras instituciones y sólo así podremos preservar nuestra libertad.

ESTRATEGIAS CONTRA EL DESEMPLEO EN EUROPA, EE. UU. Y MEXICO

Por: Néstor De Buen Lozano

ESTRATEGIAS CONTRA EL DESEMPLEO
EN EUROPA, EE.UU. Y MEXICO

Por: Néstor De Buen Lozano

ESTRATEGIAS CONTRA EL DESEMPLEO EN EUROPA, EE. UU. Y MEXICO

Por: Néstor De Buen Lozano

NESTOR DE BUEN LOZANO

Abogado, Catedrático titular de Derecho Civil de las universidades Nacional Autónoma de México e Iberoamericana.

Profesor Emérito de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Estado de Tamaulipas de la República Mexicana.

Miembro de Número de la Academia Iberoamericana de Derecho de Trabajo y la Seguridad Social; del Instituto de Estudios Sociales España; del Instituto Juan Biallet Massé, de la Facultad de Derecho de Córdoba, Argentina. Caballero de la Orden de la Justicia del Trabajo del Tribunal Superior del Trabajo del Brasil.

Pertenece a la Asociación Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y al Instituto Latinoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

ESTRATEGIAS CONTRA EL DESEMPLEO EN EUROPA, EE.UU. Y MEXICO



Por: Néstor De Buen Lozano

1. EL FENOMENO DE LA CRISIS Y EL IMPACTO DEL DESEMPLEO

Una primera cuestión deriva de la concepción unitaria de la crisis económica. En alguna medida hablamos de ella como si fuera común a todos. ¿Es correcta esa actitud?. En verdad no lo es. La crisis, así, en singular, no puede ser entendida sino con referencia a una determinada realidad económica. Quizá habría un denominador común: el capitalismo.

Pero a partir de ahí hay que hablar de las crisis concretas de cada sistema capitalista, desde las que ocurren en los países muy desarrollados hasta las de aquellos en los que la palabra "desarrollo" sólo puede referirse a la magnitud impresionante de sus carencias.

Sin embargo, en términos generales, la crisis, produce una consecuencia común: el desempleo. A partir de esa amarga realidad las crisis económicas se transforman en crisis sociales. El fenómeno de la inflación, enfermedad de la economía, vive paralelamente con el fenómeno de la desocupación que es la enfermedad más aguda de la sociedad. El problema más grande derivará del tratamiento para ambas enfermedades. Al parecer, no obstante tener un origen común, no pueden ser sanados al mismo tiempo: los economistas, a quienes se les atribuye la responsabilidad de la curación, no pueden encontrar otra solución que la de impedir la inflación creando más desempleo. Y en la misma línea, la aspiración suprema por la produc-

tividad tiene que pasar por el camino complicado de la reconversión industrial, piedra de sacrificios que sólo puede alimentarse de despidos colectivos: las exigencias de la tecnología reclaman el cierre de las empresas con instalaciones antiguas; a los trabajadores también se les declara en estado de obsolescencia.

Pero tampoco, dentro de los países capitalistas de desarrollo semejante, el fenómeno se presenta en iguales términos. MICHEL BOCIER habrá de decir que "Una pregunta preocupa a los europeos: ¿En qué se han convertido nuestros puestos de trabajo? Otra no menos preocupante inquieta a los americanos: ¿De dónde nos vienen todos estos empleos?"¹.

Es evidente que las estadísticas arrojan datos reveladores de esa contradicción difícil de entender. En Europa, en lo que se denomina la Comunidad de los Nueve, con datos a noviembre de 1984, el paro se incrementó en casi 580.000 personas en relación con el mismo período del año anterior, lo que supone un aumento del 4.70/o. Ese grupo incluye a los países de mayor desarrollo industrial en la zona, a saber: República Federal Alemana (8,1), Francia (11,2), Italia (13,2), Holanda (14,3), Bélgica (15,0), Luxemburgo (1,8), Gran Bretaña (12,2), Irlanda (16,9) y Dinamarca (9,6)².

Si se agregan las cifras del paro en España, superiores al 200/o en la misma fecha, los datos resultan aún más alarmantes. Mas en los Estados Unidos de América, el fenómeno es contrario: BOCIER precisa que de 1965 a 1984 la población comprendida entre los 16 y los 65 años creció de 129 a 178 millones, lo que supone un incremento del 380/o en el período, pero el número de puestos de trabajo aumentó en un 450/o (de 71 a 103 millones): "de los que más de la mitad han sido creados con posterioridad a la crisis del petróleo de 1973. A finales de 1984 —agrega BOCIER—, Estados Unidos deberá contar con 105 millones de puestos de trabajo"³.

Es claro que estos fenómenos tienen que tener alguna explicación. BOCIER recuerda la tesis de ANATOLE KALETSKY relativa a la distinta solución propuesta en los Estados Unidos y en Europa. "Los primeros han adoptado una vía más próxima al pleno empleo, a cambio del estancamiento de la productividad y los salarios. Por el contrario, Europa ha tenido un crecimiento mayor de la productividad y del nivel de vida, a costa

1 Intersocial, No. 101, abril 1984, reproducido en: Información social internacional, ISI, No. 30, junio 1984, Madrid.

2 Eurostat, noviembre, 1984; ISI, No. 34, nov-dic. 1984. p. 51.

3 Op. cit., p. 41.

de la pérdida de los puestos de trabajo”⁴. Por otra parte el desarrollo fundamental del sector terciario en la economía norteamericana, ha propiciado también la ocupación.

No debe olvidarse, sin embargo, el impacto en el empleo norteamericano de la política armamentista, creadora de un déficit monumental y que se alimenta de presiones militares sobre países indefensos: Granada y Nicaragua, de manera especial, y de una relación difícil con la Unión Soviética. Nadie puede dudar de que la política reaganiana en ese orden, con sus fantasías de “Guerra de las Galaxias” y techos nucleares, ha generado inversiones de enorme cuantía, apoyadas, por otra parte, en una política financiera que a partir de la cancelación de los acuerdos de Breton Woods mantiene al mundo en una situación de conflicto. El auge económico norteamericano no está fundado, entonces, en bases firmes, y se corre el riesgo de que, ante una disminución sostenida del valor del dólar, se produzca una catástrofe superior a la de 1929.

En el mundo del subdesarrollo las cosas se presentan de manera distinta. Bastan algunos ejemplos: En Perú la tasa de desempleo total a diciembre de 1984 sería de 10.9 que comparada con el 4.2 de 1973, año de inicio de la crisis mundial, no parece demasiado grave. Las cifras se integran con un 0.3 de desempleo agrícola y un 16.4 de desempleo no agrícola. Sin embargo los números del subempleo son mucho más alarmantes: un total de 57.40/o en el mismo mes de diciembre de 1984, expresa con relación al 41.30/o de 1973, un fenómeno endémico y progresivo de extraordinaria gravedad. El subempleo agrícola sería del 66.00/o y el nó agrícola de 530/o⁵.

En un reciente encuentro celebrado en Jarabacoa, República Dominicana, para un intento de concertación social (marzo, 1985), todos los interlocutores estaban de acuerdo y así nos lo manifestaron a quienes acudimos como técnicos (Juan Antonio Sagardoy, Emilio Morgado y quien esto escribe) que las cifras de empleo son del orden del 300/o, con un subempleo también del 300/o y un 400/o de desempleo, todo ello adicionado a un régimen difícil de libertad sindical y a la inexistencia de estabilidad laboral. La oferta empresarial para llegar a un Pacto Social pasaba, precisamente, por un mayor empleo y una clara libertad sindical. A cambio sólo se pedía de los trabajadores que no produjeran conflictos sociales. No les faltaba razón, a la vista de los acontecimientos dramáticos que vivió la República Dominicana en abril de 1984.

4 Financial Times, p. 42.

5 Análisis laboral, vol. 9, No. 94, abril 1985, p. 12. Incluye cifras del Ministerio de Trabajo y Promoción Social-Dirección General de Empleo.

Las estadísticas mexicanas, planteadas con envidiable habilidad a través de las cifras del Seguro Social, no parecían pesimistas. La Dirección General del Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con datos del Informe Mensual de la Población Derechohabiente del IMSS, con base en 1981 (igual a 100%/o), dice que en diciembre de 1982 el índice fue de 99.5%/o, con 101.9%/o en diciembre de 1983 y 110.4 en diciembre de 1984, lo que implica un total de 6.098.300 asegurados permanentes a diciembre de 1984, adicionados con 1.153.400 asegurados eventuales (a octubre de 1984). Sin embargo, si se toman en cuenta las cifras de población y particularmente las de población económicamente activa, según datos oficiales de 1980 (X Censo General de Población y Vivienda, 1980. Instituto Nacional de Geografía e Informática, agosto de 1984) se advertirá que se estimaba una población total de 66.865.833 y una económicamente activa de 22.066.084. De esta cifra el Censo de 1980 señala que sólo habrá 124.391 desocupados que no han trabajado (Cuadro No. 9, p. 75). La diferencia entre la inscripción en la seguridad social y la fuerza de trabajo pone claramente de manifiesto la debilidad e insuficiencia de los datos estadísticos que aplica la Secretaría del Trabajo.

El fenómeno del desempleo en México pasa, evidentemente, por un problema de economía sumergida indiscifrable y por la válvula de escape de la emigración hacia los campos agrícolas del sur de los Estados Unidos. Se han manejado números que oscilan alrededor de la cifra de 800.000 para expresar los casos de paso ilegal anual a los E.E.UU., por supuesto auspiciado y tolerado por el gobierno norteamericano que requiere de mano de obra barata sin prestaciones sociales que se haga cargo de las tareas incómodas que no ejecuta su población blanca. Pero para una apreciación más real basta ver en las calles de la ciudad de México las manifestaciones claras del subempleo: escupefuegos; vendedores de lotería y baratijas; limpiadores de parabrisas, aseadores de calzado, etc... para poner en duda el optimismo estadístico oficial.

Es evidente que las causas no son las mismas en Europa que en América Latina. La Revolución tecnológica, aunada a la crisis petrolera y al ciclo capitalista que unió en los problemas a los tres grandes centros del capitalismo mundial (Estados Unidos, Japón y la Comunidad Económica Europea), podrán explicar el desempleo europeo. El nuestro tiene otras dimensiones, que no resultan constantes en la región si se advierte que en el mundo iberoamericano hay países con abundante petróleo como Venezuela, México y Ecuador y que los demás carecen de él o, al menos, no lo tienen para exportar, lo que agrava su problema de deuda externa. No obstante y ahí está una dramática paradoja, gran parte de la deuda mexicana fue creada para producir más petróleo ante un mercado en expansión que ahora enfrenta el problema de su pago, frente a un mercado retraído.

En el ámbito difícil de América Latina hay que recordar la insuficiencia del campo para dar trabajo, el agotamiento de modelos desarrollistas y

consumistas, la total dependencia tecnológica y financiera del exterior, la internacionalización de la industria, el exceso de crédito externo mucho más exigente por la vía de los intereses que las antiguas utilidades requeridas por las multinacionales. No hay que olvidar tampoco lo que HELIO JAGUARIBE ha denominado "integración satelizada", aludiendo al nuevo "Imperio Romano": la potencia hegemónica norteamericana⁶.

En las páginas que siguen se hará, sin embargo, el examen de las soluciones para el desempleo, particularmente en el ámbito europeo y en el más cercano de México. No olvidamos las críticas que esas soluciones pueden generar, pero tampoco podemos pasar por alto lo que esas medidas y cualesquiera otras, pueden producir en favor del derecho al trabajo, cuyo porvenir no es precisamente claro.

2. LAS SOLUCIONES EUROPEAS

La crisis, que tantas consecuencias negativas trae consigo, puede producir otras interesantes. Una de ellas está dada por la relación estrecha que se ha reafirmado entre la economía y el derecho laboral. Ello no significa, ni mucho menos, coincidencia en las soluciones, sino sólo en la problemática que obliga al laboralista a tener en cuenta los datos económicos y que al economista le inspira el deseo de inmiscuirse, con ciertos aires de prepotencia, en la normatividad de las relaciones laborales. En juego está, de manera especial, en el derecho a la estabilidad en el empleo, en su concreción jurídica, o en el derecho al trabajo en su expresión económica, que hoy pasan por un mal momento. La estabilidad se entiende como un factor que incomoda la inversión empresarial; el derecho al trabajo como una necesidad difícilmente atendible que habrá que sustituir por seguros de desempleo si los recursos lo permiten, o por expresiones dramáticas de solidaridad que sustituyen el seguro de desempleo de los países subdesarrollados.

El tema aparece hoy abundantemente tratado en múltiples ensayos, artículos de revistas, libros, ponencias, colaboraciones en periódicos, semanarios, etc. Ello obliga a una labor de síntesis, que podría aprovecharse para ubicar las perspectivas específicas para cada país que son, por regla general, más fáciles de manejar. Sin embargo de seguirse esa línea, puede implicar el riesgo de la repetición. Por ello hemos preferido, a pesar de todas las dificultades que supone un intento de sistemática a partir de las soluciones concretas, presentar las diferentes alternativas que se proponen para superar el desempleo. En ese orden, nos ha parecido importante destacar tres grandes grupos: las medidas de política social, las de política

6 Jaguaribe, Helio. Dependencia y Autonomía en América Latina. En: La dependencia política-económica de América Latina, 13a. ed. México: Edit. Siglo XXI, 1983. p. 36.

legislativa (fundadas prioritariamente en soluciones de concertación social) y las económicas. Es difícil, por otra parte, que haya una separación tajante entre unas y otras. Valga entonces la propuesta sólo como un intento, en principio, de ordenamiento.

2.1 Las medidas de política social

Las medidas de política social tienen en común el hecho de que es el gobierno quien asume la responsabilidad de su dictado si bien, a partir de los Pactos de la Moncloa de 1977 en España, con base en la conformidad implícita de los sectores sociales. Comprenden diversas alternativas de conducta estatal en campos de educación, seguridad social, incentivos fiscales, medidas represivas, etc. Se podrían agrupar de la siguiente manera:

2.1.1 Seguridad social

Entre las más frecuentes se pueden encontrar las soluciones de jubilación anticipada y jubilación parcial. Adicionalmente se plantean modificaciones en los sistemas de seguridad social a fin de evitar que se penalice a las empresas capaces de generar mayor volumen de trabajo.

En el ámbito de la Comunidad Económica Europea-CEE, el Consejo de Ministros adoptó, en diciembre de 1982, una resolución invitando a los Estados miembros a establecer, en los tres años siguientes, sistemas flexibles de jubilación en sus propias legislaciones nacionales. No ha tenido demasiado éxito la propuesta, pero ha sido recogida en algunos países. Bélgica, en particular, ha establecido un nuevo régimen de jubilación anticipada a los 60 años, que entró en vigor en enero de 1983. En Francia la ordenanza de 28 de marzo de 1982 reguló la jubilación anticipada voluntaria a los 60 años, siempre y cuando el trabajador reúna 37,5 años de cotizaciones sociales. En Holanda se han producido soluciones a través de convenios colectivos en el mismo sentido⁷.

La fórmula francesa, según explican JEAN-CLAUDE JAVILLIER y PHILIPPE AUVERGNON, permitirá que una persona que se retire en la seguridad social a los 60 años, puede disfrutar de una pensión equivalente al 50% del ingreso mensual resultante de promediar el ingreso por salarios percibidos por un trabajador durante los diez mejores años de aseguramiento, en lugar del 25% que consideraba el régimen anterior⁸.

7 Las negociaciones colectivas en Europa Occidental en 1982 y perspectivas para 1983. Servicio de publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1984. p. 65 y ss.

8 Javillier, Jean-Claude; Auvergnon, Philippe. Etudes suisses de droit européen. Colloque International. Crise maintiend L'emoloi et partage du travail. Georg Geneva, 1984. pp. 162-163.

En España también se ha manifestado la misma preocupación al formular los Pactos Sociales. En el Acuerdo Marco Interconfederal (AMI, de 5 de enero de 1980) las partes: Unión General de Trabajadores y Confederación Española de Organizaciones Empresariales planteaban proponer al gobierno una jubilación a partir de los 64 años. En el Acuerdo Nacional sobre Empleo (ANE, de 9 de junio de 1981), al que se incorporaron el Gobierno y la Central Sindical Comisiones Obreras, se convirtió en negociación el propósito de AMI de que las empresas contraten trabajadores jóvenes o perceptores del seguro de desempleo en número igual al de jubilaciones anticipadas efectuadas. En el Acuerdo Interconfederal (AI, de 15 de febrero de 1983), al que se incorporaría otra organización empresarial (CEPYME), el art. 12 repetiría, en términos generales, la fórmula anterior, con alguna pequeña modificación respecto de los trabajadores sustitutos, en beneficio de otros trabajadores fijos discontinuos. Pero el Acuerdo Económico y Social (AES, de 9 de octubre de 1984) no menciona nada sobre el particular.

La fórmula de la jubilación parcial corresponde a lo denominado por ANTOINE JEAMMALO "contratos de solidaridad". Los define señalando que se trata de "convenios celebrados entre el Estado y un empleador (privado o público), por los cuales el primero proporciona una ayuda financiera al segundo, en contrapartida de un importante esfuerzo de reducción del tiempo de trabajo de aquellos trabajadores que deseen o acepten reducir la duración del trabajo, o incluso dejen por completo su puesto de trabajo"⁹.

En una de sus versiones, estos convenios pueden tener por objeto la ayuda pública a una jubilación parcial anticipada para trabajadores que no han llegado aún a la edad mínima pero que tienen, por lo menos, cincuenta y cinco años. El trabajador laboraría sólo la mitad de una jornada recibiendo adicionalmente del patrón un 30% del salario por la parte de la jornada no trabajada cuyo pago quedaría a cargo del Fondo Nacional del Empleo (presupuesto del Estado) y de la UNEDIC, organismo paritario que administra un sistema convencional de protección contra el paro.

Con lo cual se puede pretender que el tiempo no trabajado, será cubierto por un trabajador joven bajo un contrato de horario parcial.

Una medida adicional para incentivar el empleo a través del régimen de la seguridad social, sería la propuesta por la CEDE española que inten-

9 Jeammalo, Antonie. Las recientes técnicas del empleo en el derecho francés. En: Empleo y crisis económica. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1982. pp. 114-115.

taría disminuir las cuotas a cargo de las empresas que generan mayor volumen de trabajo¹⁰.

2.1.2 Educación

En el campo educativo hay diferentes perspectivas de acciones relacionadas con el empleo. Una atendería a la prórroga de los estudios para evitar el impacto temprano de los jóvenes sobre el mercado de trabajo. Otra intentaría adaptar los programas educativos a las necesidades del empleo, supliendo de esa manera las tareas de capacitación o de calificación profesional que hoy ocupa una parte importante de la actividad empresarial.

En Francia donde los jóvenes no pueden ser admitidos al trabajo antes de ser relevados de las obligaciones escolares que a partir de la ordenanza del 6 de enero de 1969 han sido prolongadas hasta los 16 años, se ha propuesto que los jóvenes que hubieren efectuado la escolaridad del primer ciclo de la enseñanza secundaria puedan entrar en aprendizaje a partir de los 15 años¹¹.

En el Plan de Solidaridad frente al paro y la crisis propuesto en España por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, se incluye, entre las sugerencias concretas, lo referente a la "adecuación de los programas de enseñanza a las necesidades de empleo"¹².

2.1.3 Prohibición del pluriempleo

Una de las medidas más destacadas del AES ha sido el rechazo del pluriempleo: enfermedad grave de la economía española. En el artículo 9o. se declara necesario erradicarlo, como regla general, aplicando "con el máximo rigor las sanciones previstas en la legislación vigente en los casos de trabajadores no dados de alta en la Seguridad Social, por estar dados de alta ya en otra Empresa".

2.1.4 Incentivos fiscales

En el AES español aparecen diversas desgravaciones fiscales que tienen por objeto premiar a las empresas que incrementen las plantillas. En especial se establece una deducción de 500.000 pesetas por cada trabaja-

10 Márquez Sánchez, Luis Fabian. Empleo y crisis económica: jornadas sobre el empleo en la crisis económica. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1982, p. 98.

11 Javillier, Jean-Claude; Auvergnon, Philippe. Op. cit. p. 161.

12 Ariza Rico, Julián. Crisis y empleo, en: Empleo y crisis económica. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1982, p. 69.

dor o jornada completa que se incorpore, con un límite del 300/o de la cuota, adicional al 150/o de desgravación sobre el valor de la inversión realizada.

2.1.5 *Ayuda a los desempleados para instalar pequeñas industrias*

Como un efecto de las medidas de reconversión en la industria francesa del acero, el Ministerio de Economía y Finanzas planteó el otorgar una ayuda a los trabajadores que hubieren perdido su puesto de trabajo para montar pequeñas empresas industriales o artesanales por medio de la concesión de incentivos fiscales¹³.

2.1.6 *Programas de empleo masivo del sector público*

En el AES español, título I, Acuerdos Tripartitos, capítulo II (De carácter económico), el artículo 6 plantea como solución el aumento de la inversión pública que se "concretará en programas y proyectos de inversión ya elaborados y que no han sido incluidos en el Programa de Inversiones Públicas para el año de 1985, y se priorizarán de acuerdo con los criterios siguientes: que sean intensivos en mano de obra, que respondan a necesidades productivas claras del país y contribuyan a la mejora de equipamientos e infraestructuras". A tal efecto se prevé una inversión de 50.000 millones de pesetas para proyectos analizados y seleccionados por las partes firmantes del Acuerdo. Adicionalmente se aumenta a 30.000 millones de pesetas la inversión en obras y servicios realizados por organismos públicos.

2.1.7 *Medidas represivas*

En el proyecto para la RFA de Norbert Blum se prevé la imposición de pena de cárcel en lugar de multas en caso de contratación de inmigrantes sin permiso para trabajar¹⁴.

2.2 *Las medidas legislativas*

En términos generales, como resultado de acuerdos derivados de la concertación social, que supone la conformidad de los sectores, se han dictado disposiciones que tienen por objeto incentivar la creación o la conservación de puestos de trabajo. Pueden citarse las siguientes:

13 El empleo en la industria del acero. En: *European Industrial Relations Review*, No. 124, mayo 1984; ISI, No. 30, junio 1984, p. 52.

14 Beutelspacher, Martin. Modificación de la legislación para estimular el empleo. *Intersan*, No. 106, octubre 1984; Reproducido en ISI, No. 34, noviembre-diciembre, 1984, p. 54.

2.2.1 *Restricción de las horas extraordinarias*

El trabajo en tiempo extra constituye sin duda alguna un obstáculo para la contratación de nuevos trabajadores que podrían, de no seguirse ese procedimiento, realizar las tareas que se encomiendan a los trabajadores de planta en horas adicionales.

Dos son las fórmulas que se proponen para evitar el tiempo extra: La *primera fórmula* pretende limitar el tiempo extra. Puede citarse respecto de la República Federal Alemana, el Proyecto de Norbert Blum que en el mes de octubre de 1984 fue sometido al *Bundestag*, en el que se planteó la sustitución de las horas extraordinarias por contratos de duración determinada. A ese efecto se propuso la admisión de aprendices o de trabajadores sin empleo por un plazo máximo de un año, siempre y cuando el candidato hubiera terminado su etapa de formación en la empresa. En algunos casos, tratándose de empresas con un máximo de 20 trabajadores, el plazo podría extenderse a dos años¹⁵.

La *segunda fórmula*, planteada por UGT en España, consistiría en "la sobre-cotización de las horas extraordinarias y su sustitución por tiempo de descanso", según iniciativa de JOSE MARIA ZUFIAUR¹⁶.

2.2.2 *Disminución de la semana de trabajo*

Esta parecería ser la solución más socorrida y que tiene, en términos generales, un mayor impulso. Ha sido planteada en Italia en términos de sondeo, para el efecto de reducir el tiempo de trabajo semanal a treinta y seis horas, dando oportunidad a que el tiempo excedente sea ocupado por otros trabajadores. Una encuesta efectuada en 1984 hizo evidente la simpatía por una solución de esa índole por parte de los trabajadores, fundamentalmente para favorecer la creación de más puestos de trabajo (57% de los encuestados), si bien se consideraron otras posibilidades: mayor tiempo libre (17,50%); atención a la familia (13,50%) y el deseo, simple y llano, de trabajar menos (200%)¹⁷.

En diversos países de Europa la reducción del tiempo de trabajo semanal ha sido vista con simpatía. En Dinamarca, sobre una base de 40 horas, se ha producido una reducción para el trabajo con turnos continuos mediante el paso de 38 a 37 horas por semana para el segundo y el tercer equipo (tarde y noche). El AI español prevé una reducción a 1.826 horas

15 Beutelsacher, Martin. Op. cit. p. 53.

16 Zufiaur, José María. Desempleo en España: Situación actual. p. 88.

17 *Il Monde*, 19 de octubre, 1984; ISI, Nos. 34-35. Noviembre-Diciembre 1984, p. 698.

por año (40 horas a la semana). En Francia, con un antecedente de 39 horas por semana, se ha previsto el paso a 35 en el trabajo continuo por turnos. Grecia ha rebajado a 41 horas semanales. El Acuerdo Scotti italiano (1983) previó una reducción de 20 horas durante el segundo semestre de 1984 y de otras 20 horas durante el primer semestre de 1985¹⁸.

2.2.3 Contratos de duración determinada

Quizá las decisiones legislativas de mayor uso han sido las que procuran la celebración de contratos de duración determinada en una obvia invitación al sector empresarial a contratar trabajadores sin asumir responsabilidades mayores que pudieran derivar en el pago de indemnizaciones en caso de separación. Francia y España han adoptado claras medidas en ese sentido, modificando las disposiciones legales reguladoras de la contratación laboral.

En los términos del artículo L. 121-5 del Código de Trabajo francés: "El contrato de trabajo se celebra sin especificación de su duración. Sin embargo, en los casos y en las condiciones establecidas en la sección 1 del capítulo II del presente título, puede implicar un término, señalado con precisión desde la celebración, que resulte de la realización del objeto para el cual hubiera sido celebrado".

Por ley del 3 de enero de 1979 dicen JAVILLIER y AUVERGNON, se introdujeron en el Código una serie de disposiciones definiendo el contrato de trabajo por tiempo determinado y las posibilidades de su terminación. La ordenanza No. 92-130, de 5 de febrero de 1982 ha reformado significativamente, la ley para el efecto de regular diversos contratos de duración limitada. De acuerdo con la relación de JAVILLIER y AUVERGNON, se refieren a las siguientes situaciones:

- Sustitución de un trabajador ausente temporalmente (L. 122-1 del Código de Trabajo).
- Aumento excepcional y temporal del trabajo (L. 122-1-2 del Código de Trabajo).
- Tareas ocasionales no durables definidas con precisión (L. 122-1-3 del Código de Trabajo).
- Empleo temporal (L. 122-3).
- Tareas para las que habitualmente se utilizan trabajadores temporales en virtud de la naturaleza de la actividad o del carácter esencialmente

18 Las negociaciones colectivas en Europa Occidental en 1982 y perspectivas para 1983. pp. 66-67.

temporal del empleo. La lista de estos sectores de actividad se fija por decreto (D. 121-2 del Código de Trabajo).

- Contratos celebrados bajo el amparo de disposiciones legislativas especiales (L. 122-2), entre los que se incluye los contratos de formación profesional¹⁹.

En España se han producido reformas importantes al Estatuto de los trabajadores para el efecto de regular la celebración de contratos de naturaleza temporal. Algunos de ellos implican el otorgamiento de subsidios reduciendo los aportes a la Seguridad Social (v.gr., contrato para prácticas) o la exención total (en el contrato para la formación). Las disposiciones aplicables están contenidas en los Reales Decretos de 2 de agosto, 17, 21 y 31 de octubre y 21 de noviembre de 1984. Corresponden a las siguientes denominaciones y características:

- Lanzamiento de una nueva actividad. Los contratos no podrán ser inferiores a 6 meses ni superiores a 3 años.
- Eventual. Máxima duración de 6 meses dentro de un período de 12 meses. De concertarse por menos de seis meses, podrán ser prorrogados por acuerdo de las partes sin exceder la duración total.
- Para obra o servicio. Se trata de un contrato por obra determinada, prorrogable.
- Para trabajos fijos y periódicos con carácter discontinuo. Se celebran por tiempo indefinido aunque con carácter discontinuo.
- En prácticas. No pueden ser inferiores a 3 meses ni superior a 3 años.
- Para la formación. No inferiores a 3 meses ni superiores a 3 años.
- A tiempo parcial. Estos deben celebrarse por tiempo indefinido, salvo en el supuesto de jubilación parcial. En ese caso se entenderán concertados por un tiempo equivalente a que faltara al trabajador para alcanzar la edad jubilatoria, en los términos del régimen general del Seguro Social. Se permite, sin embargo, la celebración de contratos a tiempo parcial por tiempo determinado en los supuestos del artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores.
- Temporal. No podrán ser inferiores a 6 meses ni superiores a tres años y tienen por objeto el fomento del empleo.

19 Javillier, Jean-Claude; Auvergnon, Philippe. Op. cit., pp. 135-137.

- De relevo. Se celebra por el tiempo que falta al trabajador sustituido para alcanzar la jubilación.
- Para trabajadores mayores de 45 años. Por tiempo indefinido. Otorga derecho a una bonificación del 50% de la cuota empresarial correspondiente a contingencias generales.
- Para trabajadores minusválidos. Debe celebrarse también por tiempo indefinido y la bonificación de la cuota empresarial al Seguro Social puede ser del 70 al 90% según sea el minusválido mayor o menor de 45 años.
- De interinidad. Se pacta por el tiempo necesario para realizar una sustitución²⁰.

2.2.4 Contratos para la capacitación

Los contratos “de práctica” y para la formación están relacionados con el impulso a la capacitación de los trabajadores o, inclusive, de simples aspirantes a los que no se les cubre salario sino, generalmente, un subsidio con cargo al Estado. ANTOINE JEAMMALO hace referencia sobre lo que denomina “cursillo práctico en la empresa” que “sólo tiene por finalidad proporcionar una experiencia de la vida profesional: el joven o la mujer permanecen durante seis meses en la empresa, trabajan y reciben una enseñanza estrictamente práctica por parte del empleador; a diferencia del aprendiz —precisa JEAMMALO— que tiene calidad de asalariado de la empresa, el trabajador en prácticas no integra la colectividad del personal y no adquiere los derechos de cada uno de los trabajadores: más bien se le consideran como una especie de becario, pese a su participación en la actividad productiva”²¹.

La capacitación asume una importancia especial en los casos en que se siguen procesos de reconversión industrial, para la preparación de los trabajadores antiguos en las nuevas tareas por realizar. En la industria del acero, en Francia, se estableció un sistema de formación profesional por medio de “préstamos no reembolsables” y de otros incentivos financieros. En los casos de cambio de puesto dentro de la misma empresa, el subsidio era menor que en las situaciones de traslado a otros centros²².

20 Ministerio de Industria y Energía. Instituto de la Pequeña y Mediana Industria. Formas de contratación laboral: Características y legislación aplicable. Madrid, 1985. Cuadros. pp. 154-158.

21 Jeammalo, Antoine. Op. cit. p. 110.

22 El empleo en la industria del acero. op. cit. p. 47.

2.2.5. Trabajo a tiempo parcial

La ordenanza francesa de 26 de marzo de 1982 ha establecido reglas estrictas para la celebración de contratos a tiempo parcial. Este puede ser convenido con cualquier tipo de trabajador y en todo caso debe ser otorgado por escrito. Su celebración está presidida por la libertad de introducción del trabajo de tiempo parcial en la empresa, y por la libertad del trabajador de aceptarlo o no. Debe ser propuesto prioritariamente a los mismos trabajadores de la empresa que deseen trabajar en un horario inferior al habitual. En todo caso el horario debe ser determinado semanal o mensualmente. El salario será fijado bajo el principio de la igualdad entre trabajadores de tiempo parcial y trabajadores de tiempo completo; obviamente de manera proporcional al tiempo trabajado y a la antigüedad del trabajador en la empresa. Además se debe reconocer a los trabajadores de tiempo parcial los mismos derechos de los demás trabajadores²³.

Con respecto a España, JOSE MARIA ZUFIAUR menciona que el trabajo a tiempo parcial constituye una medida en favor de los jóvenes²⁴.

2.2.6 Aumento de las vacaciones

En términos generales se plantea en algunos países de Europa la posibilidad de la denominada "quinta semana" como un medio para lograr mayor espacio de ocupación. Pueden citarse Austria (Ley aprobada en diciembre de 1982), Francia (Ordenanza de 15 de enero de 1982), Grecia (elevando las vacaciones a cuatro semanas), Islandia (Ley de diciembre de 1982 que amplía en cuatro días las vacaciones) y Holanda (Aumentos de uno o dos días de vacaciones por acuerdos directos)²⁵. En España aparece la proposición de la quinta semana en el programa social de la UGT²⁶.

2.3 Medidas económicas de apoyo

En términos generales el Estado plantea soluciones al desempleo orientadas de manera diversa, en ocasiones con la pretensión de crear puestos de trabajo, y en otras de resolver la situación de los desempleados. En ese sentido pueden citarse las siguientes:

23 Javillier Jean-Claude; Auvergnon, Philippe. Op. cit. pp. 126-135.

24 Zufiaur, José María. Op. cit. p. 88.

25 Las negociaciones colectivas en Europa Occidental. Op. cit. pp. 66-67.

26 Zufiaur, José María. Op. cit. p. 88.

2.3.1 Incremento de la protección del seguro de desempleo

En el programa de Comisiones Obreras propuesto en España para la solución de la crisis, se plantea la reforma de la ley básica de empleo para el efecto de lograr una mayor duración de las prestaciones, mejor cobertura económica y mayor extensión de los beneficiarios "que debería afrontar de manera tajante la situación insostenible de 300.000 familias en nuestro país sin ningún tipo de ingreso"²⁷.

Una segunda medida de enorme importancia, se produce en Francia mediante el subsidio estatal a la capacitación. La aportación del Estado podrá ser mediante reducción de las cuotas del seguro social o mediante la asunción directa de la obligación de pagar la remuneración del trabajador siempre que se mezclen el trabajo productivo y la capacitación otorgada por la empresa²⁸.

3. UNA CRITICA AGUDA

Un artículo editorial de la publicación inglesa "The Economist"²⁹, contendría la crítica más aguda en contra de las soluciones europeas para amortiguar el desempleo. La premisa, en sí misma discutible, es que entre 1975 y 1983 Europa aumentó su productividad casi tanto como los Estados Unidos. Para señalar luego que ello contrasta con el hecho de que el número de americanos con trabajo creció casi una sexta parte en tanto que en Europa permaneció sin variación. La razón principal sería que Europa aumentó los salarios y América los disminuyó. "Las ganancias horarias reales de los trabajadores industriales británicos crecieron en un 10% y el empleo total del país descendió un 7%; simultáneamente, las ganancias horarias reales de los trabajadores industriales americanos descendieron un 11% y el empleo creció un 16%.

La filosofía de "The Economist" no deja de ser curiosa. En su concepto las políticas creadoras de empleo hacen que las cosas vayan de mal en peor. Una reducción de la jornada de trabajo traerá consigo la pretensión sindical de cobrar igual que antes. La jubilación anticipada, si es voluntaria, supone tanto derroche en recursos económicos como el desempleo a cualquier edad. Las contribuciones a la seguridad social implican una ruina europea, de tal manera que debe seguirse el sistema de que, ante un desempleo, se reduzcan las cuotas. La contratación de jóvenes podrá tener un sentido social pero su alto costo determina que no prospere ese tipo de relaciones laborales.

27 Ariza Rico, Julián. Op. cit. p. 68.

28 Jeammalo, Antoine. Op. cit. pp. 108-110.

29 ISI, No. 31, julio-agosto, 1984. pp. 20-24.

Las soluciones que propone no atienden solamente al ámbito de las condiciones de trabajo: "Algunos países europeos probablemente requieran políticas que reduzcan el poder negociador de los sindicatos, especialmente en el sector público" propone "The Economist".

La existencia de normas sancionadoras de los despidos, que obligan a pagar indemnizaciones elevadas, también merece su crítica acerba. A partir de la idea de que esas indemnizaciones hacen que las empresas se muestren reacias a contratar nuevos trabajadores, la fórmula adecuada será facilitar a las compañías el despido de sus trabajadores o, siguiendo el modelo español, propiciar la contratación temporal de los trabajadores, sin responsabilidades posteriores.

Para "The Economist" vale la pena intentar ese tipo de soluciones. "Los riesgos de experimentar con ellas —dice— son bajos. Estas propuestas serían difíciles de poner en práctica, pero la mayoría de ellas serían baratas"³⁰.

No cabe duda de que alguna de las razones que se hacen valer, puede ser digna de consideración, si es que se tiene la frialdad suficiente para entender, por ejemplo, que la seguridad social es sólo un costo y no un medio para preservar la salud, la tranquilidad, el nivel económico y otros fines análogos con relación a la población trabajadora. Pero para aceptar eso hay que llamarse Friedman o Reagan o "The Economist" y dejar a un lado, como trastos viejos el derecho del trabajo, el de la seguridad social y esa incomodidad para el neocapitalismo que es la justicia social. El precio: volver a las etapas de mayor liberalismo, lo cual parecería cómodo desde una perspectiva capitalista. Pero es más que dudoso que puedan aceptarlo los trabajadores y sus agremiaciones.

4. LAS SOLUCIONES CRIOLLAS

Algunas coinciden con las propuestas en Europa particularmente cuando se trata de promover contrataciones temporales para la capacitación con amplio apoyo económico del Estado. Es el caso en México del "Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores", al que se le ha asignado en 1985 un presupuesto de tres mil millones de pesos con el que se pretende beneficiar a 25.660 personas. Otras son diferentes, sin que ello implique un proyecto original sino la aceptación de fórmulas externas.

En México, al que nos referimos en particular por razones obvias*, no hay conciencia del desempleo. Para mantener este vacío se hace un

30 ISI, No. 31, julio-agosto, 1984. p. 24.

* Se recuerda que el autor ejerce en México.

hábil manejo de todas las cifras imaginables. En el periódico "El Financiero" del 7 de mayo se incluye una noticia optimista que da cuenta del aumento operado en el número de inscritos permanentes y eventuales en el Seguro Social durante el año de 1984 y de que, durante el mismo año, se produjo un crecimiento en el empleo del 5.2%. Específicamente se dice, con base en los Informes de Ejecución del Gobierno Federal, que en el Distrito Federal el desempleo registrado en diciembre de 1984 fue de 5.5% "cifra inferior al 5.9 observado un año antes". Y en la misma página, a escasos dos centímetros de distancia, se dice que "la tasa de desocupación abierta en el Distrito Federal (se refiere al último trimestre de 1984) se ubicó en el 7.3 por ciento y rebasaba los 20 puntos entre las personas cuyas edades fluctúan entre los 12 y 18 años, mientras que en la población de entre 20 y 24 años el índice llegaba hasta los 11.2 por ciento. (La fuente es el Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Gobierno del Distrito Federal). Si se toma en cuenta que en el censo de 1980 la población entre los doce y los veinticuatro años es la tercera parte del país, fácilmente se podrá concluir acerca de si se justifica o no los optimismos de la primera información.

A partir de esos procedimientos que se fundan en el principio político de que la mejor manera de que no haya situaciones difíciles es esconderlas, puede explicarse que el desempleo se invoque un poco de manera general, sin demasiada preocupación. En rigor tampoco puede olvidarse que la emigración hacia los Estados Unidos es una válvula de escape importante y que en la zona norte del país, el desempleo no existe realmente.

Ese relativo desprecio por el desempleo se ha puesto de manifiesto de manera especial en un documento dirigido al gobierno por el Congreso del Trabajo, bajo el enfático título de "Los trabajadores ante la situación económica nacional: opciones para el desarrollo" y que fue dado a conocer en marzo de 1985. En él se dice, en forma no muy convincente, que "si bien el nivel de desocupación no es muy elevado, tampoco existe oferta para los nuevos demandantes de ocupación", lo que expresa una relativa indiferencia por un problema que en otras latitudes, quizá con menos incidencia, provoca verdaderas angustias.

No hay que olvidar que los países del Tercer Mundo no están ni remotamente en la posibilidad de amortiguar los efectos del desempleo mediante la instauración de un seguro para los que no tienen trabajo. En México sólo está previsto el que la ley denomina "seguro de cesantía en edad avanzada" en beneficio de quienes habiendo cumplido la edad de sesenta años cuentan por lo menos con quinientas semanas de cotización en el régimen del Seguro Social y han quedado privados de trabajo remunerado (art. 143 y ss. de la Ley del Seguro Social). El importe variará de acuerdo con la proximidad a los sesenta y cinco años a razón de un cinco por ciento de la pensión de vejez por cada año de diferencia. De esa manera el que

se pensione a los 60 años recibirá sólo el 750/o de la pensión de vejez, incrementándose en cinco por ciento por cada año adicional de edad (art. 171).

Es claro que ese seguro no puede beneficiar a quienes no han tenido empleo que es el grupo socialmente más afectado por la crisis.

La única medida dirigida de alguna manera a abatir el problema ha sido la creación del sistema de becas en relación con la capacitación de nuevos trabajadores. Se basa en lo previsto en el artículo 153-M LFT que autoriza a las empresas y a sus trabajadores a consignar en los contratos colectivos de trabajo "el procedimiento conforme al cual el patrón capacitará y adiestrará a quienes pretendan ingresar a laborar en la empresa, tomando en cuenta, en su caso, la cláusula de exclusión". El gobierno ha formulado el antes citado "Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores", cuyo propósito es pagar un subsidio a los aspirantes durante el período de especificación.

En ese sistema el empresario asume la responsabilidad de instruir a los aspirantes y el gobierno tiene a su cargo la prestación económica por un plazo determinado, en general de seis meses.

No todo es positivo: No teniendo los aspirantes el carácter de trabajadores es obvio que no tendrán derecho a las prestaciones de seguridad social ya que al suprimirse en la ley laboral de 1970 el contrato de aprendizaje, la Ley del Seguro Social de 1973 suprimió su afiliación.

Otra medida de tipo indirecto para la creación de nuevas plazas se produce a partir del proyectado artículo 25 de la Constitución de las empresas del Sector social que corresponde a una iniciativa del Presidente De La Madrid (1982). La respectiva ley no se ha aprobado, pero el ejecutivo ha asumido la responsabilidad de presentarla al Congreso de la Unión.

Su intención es que los sindicatos adquieran o formen empresas de las que serán propietarios y, se supone, orienten sus esfuerzos hacia la producción o distribución de bienes de consumo inmediato o duradero necesarios para la clase trabajadora. El modelo parece encontrar antecedentes en las empresas sindicales de Israel. Es de esperarse que la reglamentación que se anuncia prevea diferencias en ellas, particularmente mediante la participación de los trabajadores en la gestión de esas empresas.

Las posibilidades de celebración de contratos a tiempo parcial o de duración determinada están previstas desde siempre en la legislación laboral. Sin embargo, están presididos por el principio de la prórroga si subsisten las condiciones que le dieron origen (arts. 35 a 39 LET). Por otra parte se mantiene el principio constitucional de la estabilidad relativa, lo que evidentemente está lejos, y yo diría que afortunadamente, de los nuevos modelos europeos.

5. UNA CRITICA MENOS AGUDA

En México, la incertidumbre estadística acerca de los verdaderos alcances del desempleo, ha provocado una cierta indiferencia legislativa respecto de la necesidad de incentivar, de alguna manera la contratación, pero sería aventurado afirmar que ello refleja la inexistencia del problema. La realidad es que el desempleo se note en la vida diaria en la proliferación de las actividades no asalariadas. Es un fenómeno difícilmente disimulable.

El recurso de la emigración "ilegal" a los campos agrícolas de los Estados Unidos de Norteamérica constituye un recurso de singular importancia. Es un transvase del problema, una especie de cámara de compensación que por ahora funciona bien. Sin embargo, las cada vez más complicadas relaciones entre México y los Estados Unidos no permiten ser demasiado optimistas sobre el futuro inmediato. El cierre rígido de la frontera que nuestros vecinos del Norte pueden llevar a cabo como medida política cuando quieran podría impactar de manera grave nuestra situación. Quizá, por ello, sería prudente que se precisaran decisiones legislativas adecuadas y no esperar a que las cosas puedan complicarse de manera irreversible.

6. EL IMPACTO DE LA CRISIS SOBRE EL DERECHO DE TRABAJO

No puede dejar de reconocerse que las situaciones de crisis traen consigo modificaciones sensibles a las reglas de juego en el mundo de las relaciones laborales. Negar que se han producido mutaciones fundamentales en ellas es negar lo evidente. Aferrarse a las ideas antiguas que entienden que el derecho del trabajo nace y se desarrolla indiscutiblemente con un propósito tutelar en beneficio de los trabajadores puede constituir una actitud ajena a la realidad. En otra dimensión, aunque se siga reconociendo la capacidad de organización y lucha de los asalariados a través de la libertad sindical. Hay que aceptar que hoy el mundo del trabajo está determinado por los pactos sociales de dimensión nacional, llevadas a cabo con la intervención protagonista del Estado, y que el juego de las fuerzas determina una limitación importante a las capacidades de lucha de los sindicatos.

La acción legislativa, tendiente a regular formas de contratación temporal y a disminuir (si no es que suprimir) la estabilidad en el empleo es ahora la nota predominante. De alguna manera y ante el *fantasma real* del desempleo, el derecho del trabajo ha quedado condicionado a las exigencias de la economía, que supedita la justicia social a la necesidad de abatir la inflación, modernizar la capacidad industrial e incentivar la acción del empresario sin exigirle, a cambio, responsabilidades.

En alguna medida puede afirmarse que los trabajadores quedan sometidos, cada vez más, a soluciones que tienen más en común con las viejas

formas de la contratación civil que son las normas tutelares fundadas en el principio de la duración indeterminada de las relaciones de trabajo. A su vez los sindicatos pierden fuerza de negociación aun cuando, paradójicamente, ello sea consecuencia de los compromisos asumidos a nivel nacional por las propias centrales sindicales. Hay una evidente tendencia hacia un regreso a soluciones liberales en la formación de las relaciones individuales de trabajo, o en la vertiente colectiva, a limitar la acción sindical mediante medidas de fuerza del Estado.

No le falta razón a TIZIANO TREU, un destacado laboralista italiano, discípulo de GIUBNI e indiscutiblemente un valor auténtico en un país de valores tradicionales en el campo laboral, cuando afirma que "Una serie de factores, a saber, la modificación de la composición social de la fuerza de trabajo y de las estructuras de la producción, las iniciativas patronales y, en determinados países, la política del dejar - hacer, podría implicar una alteración profunda de los principios esenciales del derecho del trabajo y de las relaciones profesionales, tal como nosotros las conocemos. La situación podría evolucionar progresivamente, en muchos sectores sino es que en todos, hacia la instauración de relaciones individuales de trabajo, dejando al empleador a solas con el asalariado o con un grupo de asalariados, sin la intervención de la negociación colectiva ni de la legislación. Ese fenómeno podría engendrar, a su vez, un nuevo dualismo de las condiciones y de la reglamentación"³¹.

LUIS ENRIQUE DE LA VILLA, en el trabajo sobre "Empleo y crisis económica"³² sostiene que hay que contribuir "a desechar la errónea tesis de que hay un derecho del trabajo ideal, que es el derecho del trabajo resultante de los períodos de estabilidad económica y bienestar social, y que este derecho es intocable, ya que ambas preposiciones son inciertas. Ni el derecho del trabajo de país alguno es otra cosa que el punto de llegada de la dinámica socio-laboral, con un siglo de rodaje cuando menos, evolución que ha pasado por numerosas idas y venidas, por avances y retrocesos; ni tampoco el derecho del trabajo, como momento institucional, es necesariamente inmodificable. El derecho de trabajo es un concepto aproximado, como casi todos y, como ya dije, difícilmente se puede identificar un mismo derecho del trabajo, incluso en un mismo país, con cinco o seis años de diferencia, hacia adelante o hacia atrás. Una adaptación del derecho del trabajo a las circunstancias, no sólo es posible, sino conveniente, y por encima de ello, inevitable"³³.

31 Evolution récente du droit du travail en Italie. En: Travail et Société. Vol. 10, No. 1, enero, 1985. p. 45.

32 Villa, Luis Enrique de la. Empleo y crisis económica. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1982. p. 24.

33 Villa, Luis Enrique de la. Ibidem. p. 32.

DE LA VILLA, sin embargo, alerta en contra de un peligro: "El político ha de evitar celosamente que las simples situaciones de adversa coyuntura den lugar a reformas permanentes del ordenamiento laboral. La coyuntura adversa, si se estima pasajera, no deberá determinar la reforma de la ley (con el peligro que ella encierre la permanencia de la reforma), sino la adopción de medidas urgentes y excepcionales más fácilmente reversibles"³⁴.

7. EN RESUMEN

El avance tecnológico mucho más que las inevitables situaciones de crisis del sistema capitalista, parecería constituir el peligro mayor respecto a los derechos sociales. Sin embargo, para el mundo no constituye ese avance algo que deba producir situaciones irreversibles. CARLOS MARX recuerda que en Europa, en el transcurso del siglo XVII, se produjeron revueltas obreras "contra el llamado molino de cintas (conocido también con los nombres de molino de cordones o silla de moler), máquina destinada a tejer cintas y galones. MARX recuerda que a fines del primer tercio del siglo XVII pereció, víctima de los excesos del populacho, una sierra de viento, instalada por un holandés en las cercanías de Londres.

Todavía a comienzos del siglo XVIII, les costaba trabajo, a las máquinas de aserrar movidas por agua vencer en Inglaterra la resistencia del pueblo, que el parlamento apoyaba. Cuando Everet construyó en 1758 la primera máquina de esquila movida por agua, ésta fue quemada por unos cuantos cientos de obreros, a quienes el invento venía a privar de trabajo. Cincuenta mil hombres, que hasta entonces habían vivido de escardar lana, protestaron ante el parlamento contra los *scribbling mills* y las máquinas cardadoras"³⁵.

No obstante, de 1867, fecha de publicación inicial de la obra marxiana hasta nuestros días, la clase obrera ha podido superar con creces, en muy diversas etapas, los riesgos de un sistema que ahorra mano de obra si con ello puede lograr menores costos y mayor productividad. A pesar de las contradicciones evidentes del sistema capitalista que se basaba en los avances tecnológicos, el proletariado obtuvo avances definitivos en la conquista de derechos sociales hasta llegar a la creación de un sistema normativo que instauró las garantías sociales y reconoció las formas colectivas de lucha obrera. Es difícil admitir que simples contingencias temporales pueden acabar con la plataforma fundamental de los derechos esenciales de la clase trabajadora.

34 Ibidem.

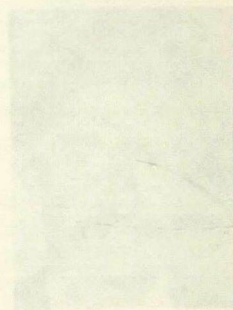
35 Marx, Carlos. El capital: Crítica de la economía política; traducido por Menceslao Roces. 5a. reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica, 1972. T. 1. pp. 354-355.

En todo caso, la tecnología no es, en sí misma, enemiga de la clase trabajadora. El problema fundamental está en su utilización sólo en beneficio de la clase detentadora de los medios de producción que basa su desarrollo en la explotación del hombre por el hombre. La solución habrá que encontrarla en la transformación, inclusive por la vía de la violencia, de ese sistema injusto para instaurar otro que anteponga sobre los beneficios personales, los sociales.

El hombre habrá de encontrar nuevos caminos ante el dramático problema del desempleo. La preservación de la ecología, la generación de ocupaciones adecuadas a las necesidades humanas que hoy reclaman tantos, el desarrollo de educación y la cultura, del arte, del deporte, podrán ser la respuesta para un sistema en que las máquinas sirvan al hombre y no lo degraden. El problema son los hombres y no las máquinas. En todo caso el futuro de la humanidad tendrá que fundarse en la solidaridad y no en el egoísmo. El socialismo en libertad, es la respuesta.

OBSTACULOS Y ALTERNATIVAS PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO

Por: Jairo Villegas Arbeláez



OBSTACULOS Y ALTERNATIVAS PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO

Por: Jairo Villegas Arbeláez

En Colombia se señala, de manera reiterada, la necesidad de establecer limitantes al sistema actual de liquidación de créditos con el fin de evitar la generación de crisis económicas y la pérdida de empleos. Sobre esto de manera muy breve se señalan cuatro observaciones:

En primer lugar, en Colombia por las características mismas de una

En todo caso, la tecnología no es, en sí misma, enemiga de la clase trabajadora. El problema fundamental está en su utilización solo en beneficio de la clase explotadora de los medios de producción que busca desarrollar en la explotación del hombre por el hombre. La solución habrá que encontrarla en la transformación, motivada por la vía de la violencia, de ese sistema injusto para instaurar otro que anteponga sobre los beneficios materiales, los sociales.

El hombre habrá de encontrar nuevos caminos ante el dramático problema del desempleo. La preservación de la ecología, la generación de ocupaciones adecuadas a las necesidades humanas que hoy reclaman tanto el desarrollo de la educación y la cultura, del arte, del deporte, como la respuesta para un sistema en que las máquinas sirven al hombre y no lo degradan. El problema son los hombres y no las máquinas. En todo caso el futuro de la humanidad tendrá que fundarse en la solidaridad y no en el egoísmo. El socialismo en libertad, es la respuesta.

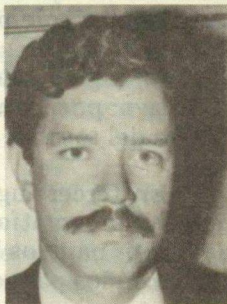
JAIRO VILLEGAS ARBELAEZ

Abogado, Profesor en las facultades de Derecho de las universidades Libre y Nacional, en las Cátedras de Derecho Colectivo. Asesor de organizaciones sindicales.

Autor de los siguientes trabajos: "Derecho del Trabajo-Trabajadores estatales", "Jurisprudencia Laboral", y "Trabajadores estatales-reflexiones y propuestas".

Por: Jairo Villegas Arbelaez

OBSTACULOS Y ALTERNATIVAS PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO



Por: Jairo Villegas Arbeláez

Señalaremos muy sintéticamente, algunos aspectos sobre los obstáculos y alternativas para el fomento del empleo que ha tratado el profesor Néstor de Buen, indicando algunos rasgos afortunadamente coincidentes con su exposición.

El auxilio de cesantía causa del desempleo. Una falacia

Se ha planteado que uno de los problemas concurrentes para el desempleo en Colombia está constituido por el sistema actual de liquidación de cesantías. Se dice, incluso, que la carga del pasivo por concepto de cesantías limita de manera grave la posibilidad del capital para la creación de empleos.

En Colombia se señala, de manera reiterada, la necesidad de establecer limitantes al sistema actual de liquidación de cesantías con el pretexto y objeto de ayudar a solucionar la crisis económica y la posibilidad de generación de empleo. Sobre esto de manera muy resumida queremos señalar cuatro observaciones:

En primer lugar, en Colombia por las características mismas de nuestra legislación y de la práctica social, según estudios del "Centro de Estu-

dios de Economía de la Universidad de los Andes” “CEDE” al 40% de los trabajadores de las grandes ciudades —para no hablar de las pequeñas o medianas— no se le aplica el mínimo de derechos y garantías establecido en la legislación laboral colombiana. Quiere decir esto, que hay un sector importante y significativo de trabajadores que no reciben salario mínimo y que no están protegidos por el derecho del auxilio de cesantías. De esta manera concluimos, parcialmente, que el auxilio de cesantías en su aplicación real cubre en términos prácticos aproximadamente a un 60% de los trabajadores colombianos.

En segundo lugar, de acuerdo con esos mismos estudios del “CEDE”, el pasivo por concepto de auxilio de cesantía solamente representa el 2.9% del total de los pasivos de las empresas.

En tercer lugar, el promedio de antigüedad de los trabajadores con derecho a cesantía, repito, con base en el mismo estudio del “CEDE”, es de 5 años para los hombres y de 4 para las mujeres lo cual significa un bajo índice en los pasivos por concepto de auxilio de cesantía.

En cuarto lugar, el sistema actual de cesantías constituye un ahorro forzoso de capital en manos del patrono que le significa beneficios, entre otras cosas, porque el interés del 12%, apenas constituye una tercera parte del interés comercial corriente.

Causas del desempleo

El problema real sobre el desempleo y las alternativas para su solución dependen básicamente de los siguientes aspectos:

En primer lugar, del predominio del capital especulativo; en segundo lugar, de la disminución de la participación del factor trabajo en el producto interno bruto que ha disminuido del 41.2% en 1970 al 37% comenzando la década del 80. Paralelamente, la participación de los grandes grupos económicos, financieros y especulativos en el producto interno bruto nacional, se ha incrementado del 49.5% en 1970 al 65.7% comenzando la década de los 80.

De esta manera, es evidente, que existe una indebida y alarmante disminución del trabajo dentro de la distribución de la riqueza frente a un progresivo incremento del grado de concentración monopólica de los grandes capitales en la participación nacional.

Criterio central y general que debe inspirar una política de fomento de empleo

Para determinar este criterio es pertinente poner de presente que no se trata de distribuir la pobreza sino de afectar los intereses de los grandes

capitales; no se trata de afectar los derechos de los trabajadores mediante su restricción o limitación, sino de imponerles cargas y obligaciones a los pocos, los del capital especulativo. El sustento jurídico de estas apreciaciones generales es el de que el estado debe cumplir el mandato constitucional de efectivizar la protección especial al trabajo y, concretamente, a su antíface el desempleo a fin de dar cumplimiento al artículo 32 de la Constitución Nacional sobre protección de las clases proletarias, al artículo 30 de la Constitución sobre garantías que debe tener el interés social de los trabajadores frente al interés singular de los accionistas de las empresas y, básicamente, hacer efectivo el principio tutelar consagrado en el artículo 28 del Código Sustantivo del Trabajo de que los trabajadores puedan participar en las ganancias o utilidades de las empresas pero, nunca participar en sus riesgos o en sus pérdidas.

Alternativas para el fomento del empleo

Como alternativas centrales, una vez enunciado el criterio general señalamos, o mejor reiteramos, las ya planteadas por el profesor Néstor de Buen y que corresponden de manera general a los criterios enunciados por la Organización Internacional del Trabajo.

Primera propuesta: Reducción de la jornada de trabajo a 40 horas semanales y, complementariamente, prohibición de toda forma de trabajo suplementario de horas extras a fin de facilitar la creación de nuevas fuentes de empleo. De esta manera podríamos solucionar además del desempleo, situaciones inhumanas como las que denuncia el profesor Kalmanovitz en un estudio reciente según el cual en las grandes ciudades el promedio de trabajo en la gran industria fluctúa entre 80 y 90 horas semanales en razón del sistema de trabajo suplementario de horas extras. Se permitiría así, la creación de nuevas plazas y, complementariamente, se disminuirían los costos laborales de funcionamiento de las propias empresas, se reduciría el desempleo y se fomentaría el empleo urbano en un 20% mediante la creación de cerca de 200 mil nuevos empleos de acuerdo, repito, con los cálculos de Salomón Kalmanovitz. Bajo estos presupuestos, la reducción de la jornada de trabajo se debe realizar bajo un criterio de redistribución social y de ninguna manera afectando los derechos o garantías de los trabajadores como que lo que ha de afectarse son las ganancias y los intereses del gran capital para que los trabajadores recuperen su participación en el producto interno bruto en un 6% ascendiendo del 37% al 43% repito, según el estudio de Salomón Kalmanovitz.

Segunda propuesta: Reducción del tiempo de trabajo mediante la anticipación de la edad para la jubilación con el fin de fomentar la creación de nuevos empleos. Se trata aquí también, en esta segunda propuesta de una política general de la Organización Internacional de Trabajo que en nuestro caso —Colombia— marcha en contravía. El ejemplo más patéti-

co es la reciente ley 33 que incrementó la edad jubilatoria para las mujeres.

Tercera propuesta: Liberación del gobierno colombiano en su política social de las imposiciones económicas, políticas y sociales impuesta por el Fondo Monetario Internacional mediante el ejercicio de criterios autónomos de acuerdo con las necesidades nacionales y una moratoria ante la deuda externa.

Cuarta propuesta: Establecer el subsidio al desempleo de tal manera que el estado asuma su propia responsabilidad derivada del tutelaje constitucional consagrado en el artículo 17 de nuestra carta sobre el trabajo, y entre a responsabilizarse económicamente de los costos sociales que significa la desprotección del trabajo como obligación social.

Quinta propuesta: Fijar limitantes reales a la facultad patronal de terminación unilateral de los contratos de trabajo a fin de que la "crisis" o las políticas de creación de empleo, no sean un pretexto para afectar el derecho de los trabajadores a la estabilidad laboral. En particular, creemos, que es necesario que el gobierno colombiano entre a desarrollar políticas reales de ratificación del convenio de la OIT sobre formas y medios para la terminación unilateral del contrato de trabajo tendientes a garantizar la estabilidad de los trabajadores.

Finalmente, invocamos el artículo 122 de la Constitución Nacional según el cual ni aún en condiciones de emergencia económica es posible afectar, desconocer o limitar los derechos de los trabajadores. En síntesis, nuestro planteamiento es que una política de empleo debe buscar que los grandes monopolios de capital norteamericano, asuman su responsabilidad social, para mejorar las condiciones de los trabajadores, y garantizar la estabilidad real en el empleo y la creación de nuevos puestos de trabajo. Esto contribuiría a una redistribución social de la riqueza y a garantizar efectivamente el derecho más elemental del ser humano cual es, el derecho al trabajo.

EL PACTO SOCIAL ESPAÑOL

Por Segismundo Crespo Valera

EL PACTO SOCIAL ESPAÑOL

Por: Segismundo Crespo Valera

SEGISMUNDO CRESPO VALERA

Viceministro de Trabajo y Seguridad Social de España. Doctor en derecho. Pertenece al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social.

Tomó parte de la delegación Gubernamental que negoció el Acuerdo Económico Social-Español. Miembro del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo-OIT.

Fue Subdirector General de Emigración, y Agregado Laboral en la Embajada de su país en Roma.

EL PACTO SOCIAL ESPAÑOL



Por: Segismundo Crespo Valera

Introducción

Al plantearme o al preguntarme a mí mismo sobre el sentido que debía darle a mi conferencia, ciertamente he considerado más conveniente el no darle un tratamiento puramente jurídico, o académico sino el darles traslado a ustedes dentro de mis modestas posibilidades de cuáles han sido los objetivos, los problemas, las medidas que pretende el gobierno español con el Acuerdo Económico y Social y hablarles también qué duda cabe del marco en que este Acuerdo debe establecerse, que no es ni más ni menos que el resolver los graves problemas de empleo que tiene planteado mi país, lo que en esta conferencia se denomina las Relaciones Laborales en Epoca de Crisis.

Sin duda ninguna este título nos obliga necesariamente en el inicio de nuestra conferencia a hacer referencia a la crisis política y económica que ha sufrido en este último caso mi país y en el primero, en la crisis política hace algunos años. Sin duda ninguna, el final de la década de los setenta, coincide en España con una de las situaciones más delicadas e importantes de nuestra reciente historia, sustituir un régimen autoritario por un siste-

ma democrático y todo ello mientras la crisis económica se instalaba en nuestro país a partir del año 1973. Era realmente un reto, un reto que las fuerzas políticas y sindicales españolas han abordado en el aspecto social básicamente, a través de lo que hemos denominado o de lo que puede calificarse de política de diálogo, de política de concertación.

Esta conferencia busca como principio general, simplemente darles a ustedes algunas pinceladas de cuáles son los parámetros que definen esta crisis en España. El paro iba a pasar de un 20% en el inicio de la década a casi un 20% de desempleados en mi país. En este momento hay en España dos millones seiscientos mil parados, población no activa, según el paro registrado.

De estas cifras hay que señalar que son los jóvenes fundamentalmente los que vienen siendo afectados de manera más importante por este azote de paro. Los jóvenes representan más del 50% del total de la cifra de desempleo, es decir, más de un millón doscientos mil personas que se encuentran desempleadas, son jóvenes menores de 26 años y, desde luego, llegando con algo que se ha dicho aquí en intervenciones anteriores, bastante de los jóvenes de los que se encuentran en paro son licenciados, lo que aquí se ha llamado congreso del desempleado ilustrado. Esto evidentemente, esta situación de auténtica gravedad en nuestro país obligó a mi gobierno a establecer una línea de política económica que iba a comportar necesariamente una serie de ajustes en nuestra economía. Existía una inflación alta que era necesario dominar; existía igualmente un déficit público importante que era necesario reducir y existía también una serie de rigideces en el mercado de trabajo, producto de anteriores situaciones que era necesario flexibilizar para sentar las condiciones y las bases de una adecuada política de creación de puestos de trabajo.

En este marco es cuando fué necesario definir en el ámbito de las relaciones laborales, una política que podía derivar básicamente en tres direcciones: por una parte, la posibilidad de una política neoliberal que aprovechando las dificultades de los sindicatos en la época de crisis, constituía una política implícitamente anti-sindical y reductiva del papel del sindicalismo. En otros casos, ha sido una política neointervencionista de gobernar por decreto sin contar con las fuerzas y con los interlocutores sociales, y por último una tercera vía, aquella a la que responde la política de concertación del gobierno español y que ha tenido su concreción en el acuerdo económico y social mediante el cual el Estado persigue sus objetivos económicos propiciando acuerdos entre las partes sociales, tratando de conjugar las exigencias de la autonomía sindical, de la autonomía negociadora de las partes con las medidas y los objetivos económicos de carácter global.

1. La política de concertación

La opción española, por lo tanto, ha sido ésta, la tercera posibilidad, la tercera dirección, la política de concertación. Realmente no era desde

una perspectiva puramente política el haber iniciado este camino de la política de concertación. El gobierno español tenía o tiene suficiente número de diputados como para poder haber llevado adelante sin problemas una política de gobierno a través de la vía normativa correspondiente, sin haber contado con la colaboración y con las energías de los interlocutores sociales. Pero no ha respondido a un puro afán mecanicista del número de votos, sino que era necesario en una política de corresponsabilización nacional, aportar todas las energías para sacar a mi país de la crisis. Como se ha dicho por algún autor, el Estado a veces es demasiado grande para los problemas pequeños y demasiado pequeño para los problemas grandes. Y, efectivamente desde este punto de vista era necesario contar con aquellas personas, contar con aquellas fuerzas, contar con aquellos agentes sociales que pudiesen ir resolviendo tanto los problemas grandes como los problemas pequeños.

¿Qué significa para nosotros o que ha significado la política de concertación? En primer lugar y ésto hay que reconocerlo, ha significado una cierta pérdida de la autonomía de las relaciones laborales en la medida en que evidentemente los sindicatos, los agentes sociales al hacerse portadores de intereses generales tienen una cierta pérdida en la autonomía de sus condiciones de trabajo. Ha constituido también una cierta crisis en una cultura sindical que estaba basada en la confrontación y en la conflictividad permanente y difusa que tiene el peligro de hacer del sindicalismo como decía un gran líder sindical italiano, Chanolama . . . “un guardián solitario junto a un cementerio de cenizas”. En función de ello, los sindicatos firmantes de este acuerdo, asumen una actitud de moderación en las reivindicaciones de racionalidad en la conflictividad. En definitiva el resurgimiento de una cultura basada en la propuesta, de una cultura que reivindica, pero que va más allá de los intereses fragmentarios e inmediatos para entrar en una lógica de participación y de corresponsabilidad nacional.

El sindicato como he dicho se hace también portador no solamente en intereses puramente corporativos sino de intereses también nacionales como es en este caso el mantenimiento o la creación de puestos de trabajo. Esta actitud tiene evidentemente por parte sindical, una contrapartida que es una cierta repolitización del sindicato en el buen sentido de la palabra al intervenir de una manera más eficaz en las decisiones macroeconómicas o de importancia política convirtiéndose en un interlocutor privilegiado de los poderes públicos. Aparece para el sindicato junto a un negociado de carácter laboral, un negocio de carácter político.

Con estos planteamientos, la primera piedra sobre la que se va a construir el edificio de la concertación en España, es el acuerdo básico interconfederal del año 1979, donde se establece un método para afrontar la problemática socio-laboral en un contexto global de crisis. El AMI, el Acuerdo Marco Interconfederal suscrito en el año de 1980 por la Unión General de Trabajadores —UGT y la CEOE— Confederación Española de

Organizaciones Empresariales, fué rechazado por comisiones obreras, el otro gran sindicato español y fué un acuerdo que trató de ahorrar las relaciones colectivas de trabajo, moderar el crecimiento de los salarios, el nuevo cómputo de la jornada, un cómputo de carácter anual y puso acento también en temas que hasta entonces eran novedosos en el sistema de relaciones laborales español. Temas como la productividad, el absentismo, los derechos sindicales; no hay que olvidar que salíamos de una situación, de un sistema de relaciones laborales autocrático donde todavía no estaba configurados de manera definitiva determinados esquemas de un sistema democrático de relaciones laborales.

2. Acuerdos Tripartitos

En el año de 1981, el gobierno convoca a los interlocutores sociales no ya para negociar un nuevo acuerdo interconfederal, sino por el contrario para acordar un auténtico pacto social con la presencia del gobierno, con todas las consecuencias que ésto representa.

Se consideraba que actuar sobre los salarios y mejorar determinados aspectos estructurales de la negociación colectiva, no era suficiente para detener la caída de empleo y reactivar la economía. Se quería incorporar al sindicato que hasta entonces había quedado marginado o voluntariamente marginado de las negociaciones en dos ocasiones que, había expresado reiteradamente su disposición a negociar a tres bandas con el gobierno en una mesa donde estuvieran las tres patas de todo sistema de relaciones laborales: el gobierno, los sindicatos y los empresarios.

Había en el planteamiento de comisiones obreras, sin duda ninguna un planteamiento derivado de la propia posición del partido comunista de España que perseguía en aquél entonces lo que se denominaba un gobierno de concentración y, evidentemente el establecimiento de un pacto donde estuviera el gobierno y la Central que era medio de transmisión del partido comunista, constituía sin duda un avance en este sentido.

Se suscribe el Acuerdo Nacional para el Empleo, el ANE, en el año 1981 e introduce a los sindicatos en todas las instituciones de la seguridad social y del empleo, en los consejos generales, en las comisiones ejecutivas de todas las instituciones que tenían algo que ver con el empleo, en el Instituto Nacional de Empleo, en el Instituto de Seguridad e Higiene del trabajo, en el Fondo de Garantía Salarial y, evidentemente en todas las instituciones, en todos los institutos gestores de la seguridad social, el instituto nacional de la seguridad social, la tesorería, etc.

Era un acuerdo en el que se comprometía la creación, que era una novedad del mismo, de trescientos cincuenta mil puestos de trabajo; un acuerdo en que se cuantificó la creación de puestos de trabajo; éste será un dato que hay que tener en cuenta porque constituyó sin duda ninguna un

dato cuyo fracaso se tuvo en cuenta a la hora de negociar el acuerdo económico y social. Se vuelve por fin en el año 1983 al sistema de los acuerdos interconfederales, suscribiéndolos en esta ocasión también con misiones obreras y desarrollándose la negociación colectiva de este año conforme a las pautas del acuerdo del año de 1981.

Como pueden apreciar ustedes, evidentemente el acuerdo económico y social no es una novedad en mi país; es sin duda ninguna también el resultado de todo un proceso de concertación o de negociación que ha sido una de las características fundamentales del proceso de transición política en España.

En el año 1984 no se renueva la política de concertación, hay una serie de reuniones previas entre los sindicatos y los empresarios y no es posible llegar a ningún acuerdo; la consecuencia inmediata es que se dispara la conflictividad; es un año en que el número de jornadas de trabajo perdidas por conflictos es muy alto y en muchos convenios no se consigue ni siquiera la cláusula de revisión salarial que había sido algo permanente en todos los acuerdos anteriores.

Evidentemente, ante una situación negativa para el año 1984, el presidente del gobierno Felipe González, convoca las partes para intentar negociar un Acuerdo o Pacto Social amplio que abra un nuevo horizonte económico y social, para crear las condiciones que permitan relanzar la economía y se propicie la creación de puestos de trabajo.

Resultado de esta convocatoria y de la serie de negociaciones es que el 9 de octubre de 1984, se firma el Acuerdo Económico y Social por el Presidente del Gobierno, por la Central Sindical "Unión General de Trabajadores" - U.G.T., Sindicato mayoritario en mi país y por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales la C.E.O.E., con un amplio contenido, es un Pacto Social enormemente amplio, al que me referiré de manera detallada posteriormente.

Fué un pacto realmente difícil donde las negociaciones fueron muy duras, donde se retiraron comisiones obreras en medio de las negociaciones y fué un pacto donde en algunas ocasiones estuvo a punto de romperse como consecuencia de ciertos puntos concretos a los que me referiré también a lo largo de mi exposición.

2.1. *Planteamiento General*

El Acuerdo Económico y Social constituye un nuevo y a la vez decisivo paso, a mi juicio, en el proceso de concertación social que ya se inició en el año 1979 y acentúa aquellos aspectos a que me he referido de intercambio político en esa concertación. La propia configuración del acuerdo tiene una declaración inicial gubernamental donde se establecen las grandes

metas nacionales para el año 1985 y 1986, desde una perspectiva económica y social; unos acuerdos tripartitos firmados por el gobierno, la Central Sindical y la Organización Empresarial y unos acuerdos bipartitos, básicamente interconfederales por la Central Sindical y la Organización Empresarial exclusivamente, con naturalezas distintas cada uno de ellos; esto pone de manifiesto a mi juicio, esta característica bifronte del pacto social: por una parte la separación y a la vez, la integración entre el intercambio político a que hacía referencia en un principio y la negociación colectiva propiamente dicha.

Hay una segunda característica y es que el Acuerdo sólo es firmado por una sola de las centrales mayoristas, lo que en algún caso y por algunas personas ha planteado algún interrogante en relación con su eficacia y con su cumplimiento. En la última parte de mi exposición haré referencia a cuál es el proceso de cumplimiento que está teniendo el acuerdo económico y social en este momento.

El Acuerdo o todo Pacto Social no importa tanto su firma cuanto al grado de cumplimiento del mismo. Sin duda ninguna, constituye un aspecto negativo de una de las centrales mayoritarias en mi país, una de las centrales más representativas se retirara de la negociación lo que evidentemente trae algunas consecuencias a las que me referiré también en un momento posterior sobre la eficacia de este Acuerdo de este Pacto Social.

Desde un punto de vista económico, el Acuerdo representa sin duda ninguna un instrumento, uno más, necesario aunque no suficiente para sentar las bases que permitan en el futuro la creación de puestos de trabajo. ¿Por qué? En primer lugar, porque mejora notablemente el clima social. En segundo lugar, porque elimina incertidumbres, conociéndose con el acuerdo los costes laborales, integrando los costes de seguridad social y los costes salariales para el bienio 1985-1986, así como también los costes derivados de los impuestos para las empresas.

Por lo tanto, los empresarios saben a qué atenerse en cuanto a los costes en sus empresas para el año 85 y para el año 86, lo que sin duda constituye un buen incentivo para la creación de empresas. Se instrumenta una adecuada flexibilidad del mercado de trabajo en nuestro derecho laboral, subsistiendo determinadas rigideces y, el acuerdo económico y social establece las bases para flexibilizar determinadas rigideces de nuestro mercado de trabajo.

En cuarto lugar, racionaliza la estructura de la negociación colectiva y avanza en temas relativos a productividad, absentismo, composición voluntaria de conflictos colectivos, etc. Pero además de éstas consecuencias positivas, desde una perspectiva económica-social, el acuerdo es un acuerdo solidario al dar en primer lugar un tratamiento más favorable a las rentas más bajas. Establece una serie de conciertos entre las instituciones

públicas y el organismo que nosotros tenemos para el empleo, el Instituto Nacional de Empleo, en virtud del cual se generarán en este año de 160 a 190 mil nuevas contrataciones, solamente con cargo a éstos conciertos.

Se establece por primera vez y ésto constituye sin duda ninguna, una novedad dentro de los pactos sociales que hayan sido ya estudiados y negociados por los sindicatos italianos, pero que no había podido llegar a ninguna conclusión positiva en este tema, el llamado Fondo de Solidaridad con aportaciones solidarias de las tres partes que firman el acuerdo: del gobierno, de los trabajadores y de los empresarios; un fondo de solidaridad con una aportación económica muy amplia: \$60 mil millones de pesetas. \$20 mil millones por cada una de las partes que están destinados a programas generadores de empleo y a los cuales también me referiré.

Por último, dentro de este marco general de la solidaridad del acuerdo, amplía de manera sustancial la tasa de cobertura para los parados o para los desempleados. Es un acuerdo que además de su contenido, aborda cuestiones también de carácter procedimental, al establecérsese instrumentos de diálogo bilateral y trilateral entre los interlocutores sociales y el gobierno para abordar una serie de temas de especial importancia o de trascendental importancia que yo diría que será, básicamente la reforma de la seguridad social en la cual estamos empeñados en este momento: lo relativo a la formación profesional; la participación sindical en la empresa pública, la devolución del patrimonio sindical; el tema de la decisión colectiva, etc.

Por último, en esta línea hay que señalar cuáles son las principales características del acuerdo. Se trata también de un acuerdo amplio que sobrepasa en temario, en cuestiones y trascendencia a todos los anteriores acuerdos. Pero todas las cuestiones abordadas pese a su heterogeneidad tienen como transfondo y única línea conductora la preocupación por la situación económica del país y del mercado de trabajo, en la línea de sentar las bases para un incremento de la inversión privada y por lo tanto, de la creación de puestos de trabajo.

2.2. Contenido del Acuerdo

Se inicia el acuerdo con una declaración del gobierno firmada solamente por el presidente del gobierno a modo de frontispicio del propio acuerdo. Puede extrañar a primera vista que se inicie un acuerdo económico-social con una declaración unilateral del gobierno, pero esta declaración es algo así como el marco, el vehículo de unión del conjunto de medidas y propósitos contenidos en el acuerdo económico y social. Es lo que explica, lo que determina el contenido unitario del acuerdo. Se trata de las grandes metas nacionales que hay que alcanzar para lo cual son necesarios los instrumentos que aparecen posteriormente en el capítulo segundo, acuerdos tripartitos y en el artículo 3o., acuerdos bipartitos.

2.3. Objeto del Acuerdo

El objeto central y prioritario como he puesto de manifiesto es la creación de empleo y las previsiones económicas contenidas en el mismo son las siguientes: crecimiento del producto interior bruto para el año 1985 del 30/o y del 3.50/o para el año 1986. Incremento del índice de precios al consumo, es decir de la inflación del 70/o en el año 1985 y del 60/o en el año 1986.

En relación con el tercer gran problema, el déficit público, se establece el compromiso del gobierno de llegar a un porcentaje máximo de déficit público del 50/o en el año 1985 y del 4.50/o del déficit en el año 1986. No se hacen sin embargo cuantificaciones de ningún tipo sobre la creación de empleo en este acuerdo y no se hacen, me refería al principio de mi exposición a este tema porque ya los interlocutores y el propio gobierno, otro gobierno en aquel caso, quedaron escalados de la introducción de una cláusula de cuantificación de empleo en el ANE: Acuerdo Nacional sobre el Empleo, donde se comprometían a la creación de 320 a 350 mil puestos de trabajo y evidentemente estas previsiones no se cumplieron.

No se trata de hacer ni de establecer cifras cabalísticas de creación de un número concreto de puestos de trabajo sino de establecer las bases necesarias que permitan el incremento de la inversión y por lo tanto el incremento de puestos de trabajo.

En segundo lugar están lo que yo he denominado acuerdos de carácter tripartito, es decir una serie de acuerdos que están firmados por el gobierno, la UGT y la C.E.O.E. En realidad la mayor parte del acuerdo, la mayor parte de los compromisos en este acuerdo tripartito son básicamente obligaciones del gobierno. Sistematizándolas yo diría que son las siguientes:

2.3.1. Acuerdos de Carácter Fiscal

En primer lugar existen acuerdos de carácter fiscal, con incentivos fiscales de la inversión, tratamiento fiscal a las rentas más bajas y a la creación y el compromiso de la creación de una comisión fiscal a través de la cual el gobierno informará a las partes firmantes de este acuerdo de los proyectos de modificación del ordenamiento fiscal.

2.3.2. Acuerdos de Carácter Económico

En segundo lugar, hay una serie de obligaciones o de compromisos de carácter económico que son por una parte, el incremento de la inversión, un incremento adicional a la inversión ya incluida o que se pensaba incluir en los presupuestos generales del Estado de \$50 mil millones de pesetas dedicados exclusivamente a proyectos generadores de mano de obra, a proyectos intensivos de creación de puestos de trabajo. Es una inversión

adicional como digo de \$50 mil millones de pesetas, a una cuantía global de \$581 mil millones que ya se encontraban o que se iban a empezar a integrar en los presupuestos generales del Estado de inversión pública.

Se establecen una serie de conciertos entre el Instituto Nacional de Empleo y organismos públicos y también corporaciones locales, es decir ayuntamientos para obras y servicios, también generadores de empleo. Se triplica en el acuerdo la dotación para este tipo de conciertos de \$10 mil millones en el año 1984 a \$30 mil millones de pesetas en el año 1985 que permitirá la contratación de 60 a 190 mil trabajadores, o sea, nuevas contrataciones. Es este un tipo de convenios y un tipo de contrataciones que han tenido gran éxito en nuestro país, ha permitido por parte de las corporaciones locales ayuntamientos, la realización de obras por parte de organismos públicos, también la realización de obras de colaboración social y ha permitido también el resolver problemas importantes de empleo en aquellas regiones de España que están básicamente con unas tasas de desempleo superiores a la medida nacional. Me estoy refiriendo, de manera importante a toda la región de Extremadura y toda la región de Andalucía.

2.3.3. Fondo de Solidaridad

En tercer lugar, lo que yo denominaba una novedad y una característica importante y novedosa de este acuerdo, que es el Fondo de Solidaridad.

Se constituye un fondo de solidaridad para el año 1985 de \$60 mil millones de pesetas, más dos mil quinientos millones de pesetas como aportación del incremento de los funcionarios públicos para el año 1985, en la medida en que consideramos que la seguridad en el empleo por parte de los funcionarios, exigía una aportación solidaria de los mismos a este fondo de solidaridad para los trabajadores. Se les detrajo a los funcionarios de su incremento salarial para el 85 un 0.50% de dos mil quinientos millones de pesetas; por lo tanto, una dotación de sesenta y dos mil quinientos millones de pesetas. Es este un instrumento original, lo he puesto de manifiesto, por su financiación y por su destino.

Por su financiación, porque es el resultado de una aportación tripartita igualitaria de los interlocutores sociales del Estado. El Estado aporta de sus presupuestos veinte mil millones de pesetas y los trabajadores y los empresarios, otros veinte mil millones cada uno, mediante una cotización adicional del 0.56% durante el año de 1985, carácter excepcional que desaparecerá una vez terminado este año, es decir, 0.28% de cotización adicional por cada una de las partes. Para el año 1986, este fondo será sustituido por el Fondo Social Europeo, con motivo de la entrada de España en el Mercado Común y que tiene una dotación superior a la establecida en el año 85. Y, he dicho también que constituye un fondo original en la

medida en que se orientará hacia programas por su destino, inspirados en el Fondo Social Europeo.

Son básicamente los siguientes programas ya establecidos y que están en pleno funcionamiento en nuestro país. En primer lugar, serán financiados con cargo a este fondo: acciones que tiendan a poner en marcha proyectos generadores de empleo de carácter innovador, para lo cual con cargo a este fondo podrán concederse subvenciones que podrán ascender hasta 2 millones de pesetas por puesto de trabajo creado; acciones de apoyo salarial a las nuevas contrataciones fundamentalmente en los contratos en prácticas y en los contratos en formación para jóvenes demandantes de primer empleo, que pueden llegar hasta el 25% de la subvención salarial o del salario de estos trabajadores, es decir, con cargo al fondo de subvenciones hasta el 25% del salario de estos trabajadores independientemente de la exención que puede llegar al cien por cien en cuanto a las cotizaciones empresariales a la seguridad social.

En tercer lugar, acciones de formación u orientación profesional sufragándose los gastos de dichas acciones. En cuarto lugar acciones de reinserción de personas y colectivos que tengan especiales dificultades para integrarse en el mercado del trabajo. Son desempleados con más de 18 meses en el paro, mujeres con responsabilidades familiares también con más de un año en el paro, minusválidos y emigrantes retornados.

Para éstos colectivos con especiales dificultades de reintegrarse en el mercado de trabajo, se establece un programa específico que tiende a incentivar a las empresas para la contratación de los mismos. Y por último, también como quinto programa con cargo al fondo de solidaridad, acciones que tiendan a reducir los desequilibrios territoriales, favoreciendo la concesión de ayudas a aquellas zonas menos desarrolladas y que tengan una tasa de desempleo superior a la medida nacional.

2.3.4. *Protección al Desempleo*

Aborda también el Acuerdo Económico y Social, aspectos relacionados con el desempleo, con la protección a los desempleados. En mi país se había estado produciendo a lo largo de los últimos años una caída importante en cuanto, a la tasa bruta de cobertura del seguro de desempleo, es decir, del número de desempleados cubiertos por las prestaciones en relación con el número total de desempleados.

En el año 1980 existía una tasa bruta de cobertura del 48%, es decir, que de cada 100 desempleados había 48 que tenían prestaciones de desempleo, o sea, quienes estaban cubiertos por el seguro de desempleo. En el año 81 se reduce al 43%; en el año 82 al 33%; en el año 1983 se reduce al 26.3% la tasa y el año 84 al 25.8% por lo tanto, de cada cuatro desempleados solamente uno percibía prestaciones de desempleo. Era evi-

dente ésta, una situación que no podía tolerarse, que no podía aguantarse y era necesario proceder a una acción que tendiese a modificar la tendencia y producir un incremento en cuanto a esta tasa de cobertura.

Se modifica por el gobierno la ley básica de empleo que era la que regulaba las prestaciones de desempleo, aumentándo la duración de estas y también incrementando el colectivo que tenía derecho a ellas. Como consecuencia de ello y del compromiso contenido en el acuerdo económico-social que era para que en el año 1985 llegase o se llegue a un 43% en la tasa de cobertura y a un 48% en el año 86, es decir, que casi uno de cada dos trabajadores desempleados tuviesen prestaciones o protección en caso de no encontrar un puesto de trabajo.

En este momento, España se gasta en prestaciones de desempleo, además de las cuotas, \$687 mil millones de pesetas para la protección al desempleo y como consecuencia de la modificación de la ley básica, está protegido un mayor número de desempleados. Esperamos por lo tanto, a la vista de la tendencia, llegar a finales del 85 a cumplir de manera absoluta el compromiso contenido en el acuerdo del 43% de tasa de cobertura.

2.3.5. *La Seguridad Social*

Hay otro aspecto fundamental que también se incluye en el acuerdo y que estaba incidiendo de manera negativa en nuestra situación que era el tema de la seguridad social.

En el acuerdo se establece una revalorización de las pensiones para el año 1985, con un incremento medio del 7% que era el incremento medio establecido de la inflación y, también se establece la constitución de una comisión tripartita para la reforma de la seguridad social. En mi país se viene hablando hace mucho tiempo de la necesidad urgente de reformar la seguridad social. No ha iniciado este gobierno el proceso de reforma de esta, sino que viene de atrás, pero realmente ningún gobierno ha sido capaz hasta el momento de incidir o de arrostrar los posibles costes que esto pudiera determinar para incidir de manera fundamental en arreglar los problemas derivados del sistema actual de seguridad social. Problemas financieros, económicos, de todo tipo que exigen de manera ineludible el que se afronte esta cuestión de manera ejemplar.

Se constituye como he dicho una comisión de reforma integrada por el Gobierno, por la C.E.O.E., por la OPT, para tratar de llegar a un acuerdo en el marco de una reforma global del sistema de seguridad social. Hay que decir que, evidentemente las dificultades del tema iban ya augurar que no se llegase a ningún acuerdo concreto en esta comisión tripartita para la reforma del sistema de seguridad social y, evidentemente el Gobierno al final del proceso de negociación en el seno de esta comisión se ha visto obligado muy a costa suya, por no haber llegado a un acuerdo, a abordar la re-

forma de nuestro sistema de seguridad social. Era ineludible, era urgente el abordarlo porque nuestro sistema de seguridad social, sobre todo en materia de prestaciones, de pensiones de jubilación y de invalidez, tenía una serie de problemas financieros que exigían de manera decidida el afrontarlo.

Hay en nuestro sistema de seguridad social un desajuste profundo entre los flujos de ingresos y de gastos. A modo de pinceladas, porque éste es un tema que abordará de manera completa y más profunda el doctor Almanza, les he suministrado algunos datos para que puedan llegar a su consideración, cual es la situación en que se encuentra esta materia en mi país.

El gasto total de seguridad social se ha triplicado en los siete (7) últimos años al pasar de algo menos de un billón de pesetas en el año 1977 a más de 3 billones de pesetas en el año 1984, de gastos del sistema. En este momento estamos en 3 billones doscientos mil millones de pesetas para el año 84; solamente el crecimiento medio interanual de las pensiones ha sido del 24.70/o. Hay que partir siempre de la inflación que tiene mi país que evidentemente, no superaba o no supera los dos dígitos, en términos reales. El crecimiento de pensiones ha sido el 9.50/o, mientras que el crecimiento de producto interior bruto, es del 1.640/o, lo cual indica de manera clara, una derivación de gran parte de los recursos que no han sido creados hacia el sistema de seguridad social.

Ello, unido a la rigidez de las cotizaciones, es decir, a la imposibilidad de incrementar las cuotas a los trabajadores y a los empresarios como consecuencia de que la aportación empresarial a las cuotas de seguridad social está por encima de la media europea. Hay que pensar que en el año 1977, había una tasa de cobertura de las cuotas del 920/o, es decir, que en el año 1977 con las cuotas pagadas por empresarios y trabajadores se cubría el 92 0/o de los gastos del sistema de seguridad social. En el año 1984 ha descendido esta tasa de cobertura al 770/o, lo cual evidentemente ha exigido si no queremos que estuviese la seguridad social en quiebra, una mayor y más importante contribución del Estado, de aportación de éste a los gastos de la seguridad social. También unos simples datos para tener conciencia de cuál ha sido el grado de incremento de los gastos en este tema. De 361 millones de pesetas que aportaba el Estado en el año 82, se ha pasado a más de 625 mil millones en el año 84 y en el año 87, partimos de una aportación de 36 mil millones de pesetas. Solamente en siete años el Estado ha debido aportar a la seguridad social española de 36 mil millones a 625 mil millones de pesetas. Evidentemente, ésta era una situación que no podía mantenerse, que no podía sostenerse y en este momento el Gobierno ha aprobado ya en Consejo de Ministros y va a mandar al Parlamento en fecha inmediata, un proyecto de ley de medidas urgentes sobre la estructura y sobre las prestaciones en materia de pensiones de jubilación y de invalidez, donde se aborda de manera decidida estos problemas financieros de la seguridad social a través de una serie de modificaciones en temas relaciona-

dos con el número de años necesarios para tener derecho a la pensión, en cuanto a la base reguladora, etc.

2.3.6. Nuevas Modalidades de Contratación Laboral

Hay otro aspecto que para nosotros es fundamental y que consideramos que es uno de los temas que pueden dar mejores resultados en una política de creación de empleo y es, el establecimiento de nuevas modalidades de contratación.

En nuestro sistema de relaciones laborales, evidentemente existía una rigidez enorme en nuestro mercado de trabajo como consecuencia de una serie de medidas del anterior régimen que de alguna manera establecía un intercambio entre la negación a la libertad sindical y el establecimiento de medidas que asegurarán una serie de derechos como sistema de la estabilidad en el puesto de trabajo y, además en una situación no difícil, prácticamente de pleno empleo. Había llegado hasta nuestra normativa laboral, incluso incluida en el estatuto de los trabajadores, una serie de cuestiones relacionadas con las modalidades de contratación que a nuestro juicio, constituían determinados frenos a la expansión, a la creación de puestos de trabajo, a las nuevas contrataciones en nuestro país. Se trataba del artículo 15 del estatuto de las nuevas modalidades de contratación que se recogen. Su desarrollo a través de los decretos correspondientes en el acuerdo económico y social y asimismo la introducción de unas nuevas modalidades que no estaban contenidas en el estatuto y que se introducen como novedades.

¿Cuáles son estas nuevas modalidades de contratación que se establecen en el acuerdo y que ya aparecían anteriormente en el estatuto de los trabajadores, modificado también por este gobierno?

En primer lugar los contratos de carácter temporal; se establece una ampliación en cuanto a la duración de los años por los cuales se puede establecer o se puede contratar temporalmente a un trabajador con un mínimo de seis meses y un máximo de tres años. Por lo tanto, en este período, en este plazo es posible contratar temporalmente a un trabajador y llegado el plazo se puede prescindir o se puede despedir a ese trabajador sin ningún tipo de consecuencia económica.

En segundo lugar se establecen los contratos en formación y en prácticas; son los contratos en formación, el antiguo contrato de aprendizaje que recibe en este momento la denominación de contrato de formación y el contrato en prácticas para los licenciados, para aquellos que tengan algún título, bien de carácter académico, bien de formación profesional, estableciéndose una serie de exenciones en materia de seguridad social que van desde el 75% hasta el 100 por cien para empresas de menos de 25 trabajadores. Se establece una nueva modalidad, de contratación de carácter

temporal, que es por el lanzamiento de una nueva actividad de una empresa; una empresa que lanza una nueva actividad necesita saber si esa actividad se consolida, si va creando mercados, si se consolida ese mercado y, por lo tanto, durante un cierto tiempo, necesita también la posibilidad de contratar temporalmente a sus trabajadores hasta tanto en cuanto se consolide esta nueva actividad. Por ello, se regula también una nueva modalidad por lanzamiento de nueva actividad.

Se regulan y se establece como novedad los llamados contratos de relevo, que son aquellos contratos en virtud de los cuales, un trabajador que tiene 64 años y ha cumplido las condiciones para jubilarse, ya saben ustedes que en mi país la edad mínima de jubilación son 65 años, puede jubilarse a los 64 años con la totalidad de las prestaciones, siempre y cuando se contrate a un joven en lugar de esta persona durante el año que se jubila anticipadamente. Por lo tanto, hay una sustitución de una persona con 64 años que se jubila anticipadamente con la totalidad de sus prestaciones y la contratación de un trabajador, de un joven para sustituir a esta persona.

Y por último, los llamados contratos a tiempo parcial que ya existían en nuestra legislación pero que desaparecen una serie de limitaciones y de obstáculos que aparecían en la anterior normativa, obstáculos que impedían el contratar a tiempo parcial a jóvenes, etc. En este momento ha desaparecido las limitaciones de la contratación a tiempo parcial y esperamos también que ésta sea una modalidad de contratación que dé resultados positivos en una fecha inmediata.

Hay que tener en cuenta que en nuestro entorno europeo, en el entorno europeo de mi país, los contratos a tiempo parcial han tenido un gran éxito, han asistido un número muy importante de contrataciones, conforme a esta modalidad y no vemos ninguna razón para que se eliminen los obstáculos y los impedimentos y puedan establecerse o se produzca una serie de contrataciones importantes con cargo o conforme a esta modalidad.

Pensemos también, aunque evidentemente ésta es una medida que no va a terminar con ello ni mucho menos, ya que debe conjugarse con otro tipo de medidas que es una medida positiva de las nuevas modalidades de contratación, el de la flexibilización del mercado de trabajo que va a detener un proceso grave y peligroso que se está produciendo en mi país que es el del incremento de la economía sumergida o el incremento de la economía subterránea.

Evidentemente, el problema de la economía sumergida o de la economía subterránea, es muy grave, se está ampliando hasta porcentajes importantes en mi país; no es específico en España; se está produciendo también en el resto de los países, pero, consideramos que medidas de esta índole pueden tener efectos positivos de cara a un no incremento.

No hay trabajador peor desprotegido o más desprotegido que aquel que se encuentra en la economía sumergida, mucho más que aquel que se encuentra con un contrato de carácter temporal. El trabajador que está en la economía sumergida, ni tiene prestaciones de seguridad social, ni se cotiza por él, ni va a tener prestaciones futuras, ni tiene defensa en materia de despidos improcedentes, etc. Por lo tanto, pensamos que, sin que sea una medida absolutamente la ideal, la de la contratación temporal, puede sin embargo tener estos efectos positivos además del incremento del número de contrataciones.

2.3.7. La Legislación Laboral

Se aborda también en el acuerdo un aspecto que estuvo a punto de romper el propio acuerdo que fue objeto de gran controversia y de gran enfrentamiento entre los interlocutores sociales en el seno de la mesa de negociación y, que fue el tema de la legislación laboral, de los despidos colectivos. Se crea una comisión de legislación laboral donde se comprometen las partes a estudiar las consecuencias del ingreso de España al Mercado Común Europeo, desde la perspectiva de la legislación interna, estableciéndose la necesidad de la adaptación de la legislación interna española al acervo comunitario, es decir a las normas comunitarias en esta materia y a las normas habituales de los países europeos. ¿Qué quiere decir ésto? Quiere decir lo siguiente: en una de las materias específicas de la legislación interna existe una regulación que es el de los despidos colectivos en mi país. En España, para despedir por causas económicas, por causas tecnológicas o por causas de fuerza mayor, es necesaria una autorización previa de la autoridad administrativa, de la Dirección Provincial de trabajo y Seguridad Social. Sin esa autorización previa, no se puede despedir, no se puede proceder a un despido de carácter colectivo por estas causas que he señalado.

La Legislación Europea no tiene este tipo de regulación, la regulación de los países europeos, es que basta con una simple comunicación del empresario a la autoridad laboral manifestándole que por causas determinadas, económicas, tecnológicas o de fuerza mayor, tiene que despedir a una serie de trabajadores. Se establece un plazo determinado para iniciar un proceso de consulta con los interlocutores sociales y de cualquier manera se llegue o no se llegue a ese acuerdo, el empresario es el que dicta la última palabra para proceder o no en su caso al despido de estos trabajadores. Las organizaciones empresariales en mi país, consideraban que era absolutamente necesario, el adaptar la regulación de los despidos colectivos del acervo comunitario, es decir, sustituir la autorización del empresario para proceder a este despido.

Evidentemente como pueden comprender ustedes, en el seno de esta comisión de legislación laboral no se ha llegado a ningún tipo de acuerdo; la unión general de trabajadores ha dicho que en absoluto hay que adoptar una medida de este tipo, que no es necesario, porque la propia legislación

comunitaria prevé la posibilidad de que cada país establezca un sistema más favorable para los trabajadores y por lo tanto, que se niega en redondo a adoptar o a dar su visto bueno a una regulación de este tipo.

Los empresarios por el contrario, consideran que es absolutamente necesario, no tanto, porque en este momento se denieguen sistemáticamente las autorizaciones, ni mucho menos el porcentaje de expedientes de regulación de empleos pactados entre sindicatos y empresarios que llegan ya pactados a la autoridad laboral, son muy altos, prácticamente, el 80% de todos los expedientes llegan ya pactados y, de aquellos que no llegan pactados, se autoriza un porcentaje bastante amplio, sino porque esto, lo que determina, según la posición empresarial, es un incremento enorme muy importante y muy superior a la medida europea de las indemnizaciones de los trabajadores, como consecuencia de los despidos colectivos, lo que determina según ellos, un encarecimiento evidentemente de las empresas y una descapitalización progresiva de las mismas.

Este es un tema en el que evidentemente no se ha llegado a un acuerdo y evidentemente por parte del Gobierno no se va a modificar la legislación en este tema y por lo tanto, la regulación de los despidos colectivos va a continuar como está regulada en este momento: es decir, la necesidad previa de la autorización administrativa y no la simple comunicación del empresario.

2.3.8. *La Participación*

Se anula también la línea de una potenciación y de una consolidación de los sindicatos en mi país, cauce de participación de los mismos. Así se establece el llamado Consejo Asesor del Presidente del Gobierno, constituido por representantes de los sindicatos y por los representantes de los empresarios para asesorarle en este tipo de materias de carácter económico y social. Se da y se establecen las bases para una más adecuada y una más eficaz participación institucional de los sindicatos, en los órganos de gestión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, básicamente en aquellos organismos relacionados con el empleo y también con la seguridad social y, se establece también la necesidad de un acuerdo que incremente los derechos sindicales de los trabajadores en las empresas públicas.

2.3.9. *La Empresa Pública*

En este momento, estamos a punto ya de llegar a un acuerdo en este tema, me referiré posteriormente al mismo, en virtud del cual, representantes de los sindicatos podrán formar parte de los consejos de administración de las empresas públicas del país, o bien alternativamente, formar parte de una comisión de vigilancia y control de estas empresas en determinadas materias de carácter social y laboral.

2.4. Patrimonio Sindical Acumulado

Por último dentro de este acuerdo de carácter tripartito, es decir, en el capítulo segundo, se establece el compromiso del gobierno de llevar una ley al Parlamento que devuelva a los sindicatos el patrimonio sindical acumulado y el patrimonio histórico incautado a las organizaciones sindicales con motivo de la guerra civil.

No olviden ustedes que en España durante la época de la dictadura, se fue configurando un patrimonio sindical de la antigua organización sindical de carácter vertical muy grande, enormemente grande; yo diría que en este momento es preciso, el establecer una asignación a las organizaciones sindicales para la utilización de dicho patrimonio, no en propiedad, pero sí en utilización para el cumplimiento de sus fines.

El Gobierno se ha comprometido también en resolver este problema, problema que en algunos países ha tardado más de 40 años, como en el caso italiano, el Consejo de Ministros ya tiene sobre su mesa en este momento un proyecto de ley de devolución del patrimonio sindical y del patrimonio histórico incautado, básicamente a las organizaciones sindicales que existían en el momento de la guerra civil: La UGT y la CNT; la primera de carácter socialista, la segunda de carácter anarquista, para la devolución de su patrimonio histórico.

3. Acuerdo Interconfederal

En la línea del contenido del acuerdo hay un tercer capítulo que es el Acuerdo Interconfederal; un acuerdo típicamente interprofesional, firmado evidentemente por la Central Sindical y por la Patronal, es decir, por UGT y C.E.O.E., donde se abordan cuestiones de negociación colectiva, es decir, cuestiones que afectan directamente ambas partes. ¿Qué se establece de manera breve en dicho acuerdo interconfederal?

3.1. Banda Salarial

En primer lugar, se establece algo que ya venía siendo una pauta de todos los acuerdos, o mejor de los acuerdos que se venían configurando a lo largo de todo el proceso de transición: el establecimiento de una banda salarial que sirviera de punto de referencia para la negociación de los convenios colectivos, a nivel de empresa. ¿Qué quería decir ello? Quiere decir que en el acuerdo se establece que en la negociación de los convenios colectivos se negociarán unos incrementos salariales que estarán dentro de una banda determinada, con un mínimo y un máximo. Para el año de 1985 se establece que el incremento salarial, el incremento de la masa salarial estará en una banda que oscila entre el 5.50% y el 7.50%, con una inflación estimada para el año 85 del 70%, es decir, con una banda que está por debajo de esa inflación prevista y también por encima en el punto máximo de

la banda. Quiero decirles que evidentemente la tendencia es negociar en el punto máximo de la banda, es decir, por encima del nivel de inflación.

3.2. Revisión Salarial

En segundo lugar, se establece dentro de este acuerdo de carácter interconfederal o bipartito una cláusula de revisión salarial. En nuestro país se negocian los convenios no sobre inflación pasada, sino sobre la inflación prevista para el año siguiente. En el caso de que la inflación real supere a la prevista para ese año, al final de dicho año, se establece una cláusula de revisión salarial para compensar la pérdida de capacidad adquisitiva que se haya podido producir como consecuencia del incremento de la inflación real sobre la inflación prevista.

Se abordan temas también relacionados con horas extraordinarias, con la productividad, temas como el absentismo, como la estructura de la negociación colectiva y como la solución voluntaria de conflictos colectivos.

3.3. Eficacia del Acuerdo Económico-Social

El siguiente aspecto que yo considero también necesario abordar, porque es un tema fundamental, es el de la eficacia del acuerdo económico y social. Es decir, qué sucede en la medida en que ha sido firmado por el Gobierno y ha sido firmado también por una central sindical que aunque es mayoritaria en el país, no tiene más del cincuenta por ciento del número de delegados sindicales, es decir, de representatividad y por una Confederación empresarial que ciertamente es la más representativa.

El propio acuerdo dice que este es un todo unitariamente concatenado, pero que tiene naturalezas distintas. Evidentemente, la declaración del Gobierno es una declaración de carácter programático, en donde se establecen una serie de medidas, objetivos nacionales a cumplir, a llegar. Esto evidentemente no tiene ninguna obligatoriedad de carácter jurídico, es un compromiso de carácter político y que tiene por lo tanto, consecuencias políticas en el caso de su incumplimiento.

Los acuerdos tripartitos, son acuerdos como he dicho, que están firmados por el Gobierno y los interlocutores sociales. Temas relacionados con inversión pública, con ciertos fondos de solidaridad, etc. ¿Qué ocurrirá por ejemplo si el gobierno no desarrolla reglamentariamente o legalmente determinadas materias pactadas en este acuerdo? Surge evidentemente, una cuestión de amplio alcance político y jurídico en la medida en que por una parte exista la soberanía Parlamentaria y esto evidentemente es innegociable y no está sometida a compromiso contractual alguno. Ya he dicho que en el propio acuerdo se señala que la naturaleza tiene carácter contractual y generará obligaciones y compromisos para ambas partes. Me estoy refiriendo al acuerdo interconfederal, pero evidentemente el acuerdo

tripartito, no es bipartito, no tiene ese carácter, esta naturaleza de carácter contractual, sino que también tiene naturaleza de carácter pacto-social o de carácter político. Es decir, las consecuencias son también de naturaleza política. El incumplimiento de alguna de las partes de este capítulo segundo, básicamente del gobierno, no son sancionables en sede jurídica sino en sede política y tendrán consecuencias de carácter político. Esto es, importante señalarlo.

En cuanto al acuerdo interconfederal, es decir el acuerdo firmado únicamente por la central sindical y por la C.E.O.E., la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, se trata de una obligación de carácter contractual, es decir, ambas partes se comprometen a insertar las cláusulas de este acuerdo en la negociación colectiva. Es evidente que la literalidad del precepto a mi juicio es clara, lo acordado tendrá naturaleza contractual y no tendrá naturaleza normativa. Sobre esto hay una polémica en España donde la mayor parte de los autores y evidentemente también la jurisprudencia se ha inclinado por considerar la naturaleza contractual de estos acuerdos y no la naturaleza normativa.

Esto tiene importancia porque si hay un convenio colectivo que haya sido firmado incumpliendo los pactos y las cláusulas del acuerdo económico y social, será nulo de pleno derecho si tuviese el acuerdo naturaleza normativa porque sería infringir una norma y, si es de naturaleza contractual, tendrán consecuencias de carácter indemnizatorio o de incumplimiento del contrato.

3.3.1. *Cumplimiento del Acuerdo-Comisiones*

En último lugar, me voy a referir ya para terminar mi exposición porque creo que en este tipo de intervenciones lo más importante es el debate o la mesa redonda, es cuál es el grado del cumplimiento actual del acuerdo económico y social y los resultados que está obteniendo.

Se ha planteado un primer problema que es el tema de las comisiones que el acuerdo económico y social ha establecido. Hay comisiones de seguridad social, de patrimonio, de formación profesional, del fondo de solidaridad, de empresas pública, etc.

El primer problema que se plantea es ¿qué comisiones obreras? Ya que algunas no firmaron el acuerdo, considero que tenían que estar en sus comisiones de ejecución o de desarrollo, pues no se podía excluir a una Central Sindical de aspectos tan fundamentales para el movimiento obrero, para la clase trabajadora, como la seguridad social, la formación profesional, etc.

Esto se ha llevado en nuestro país al Tribunal Supremo y ha dictado varias sentencias en un único sentido, afirmando que dada la naturaleza

contractual del acuerdo, únicamente forman parte de las comisiones de desarrollo y ejecución del mismo, aquellos interlocutores sociales que lo han firmado. Y no por lo tanto, el resto estricto, en aquellas comisiones que tienen una naturaleza de carácter institucional y donde específicamente se hace referencia a todos los sindicatos más representativos en la propia letra del acuerdo económico y social.

Se han constituido ya en este momento, todas las comisiones prácticamente previstas en el acuerdo, la de seguridad social, la del fondo de solidaridad, la de empresa pública, la del patrimonio, la de formación profesional, la de legislación, la de inversión pública, la del consejo rector del fondo de garantía salarial que es una institución que aquí no existe, pero en nuestro país existe desde hace ya algunos años con base en determinadas directivas europeas y la comisión de carácter fiscal.

3.3.2. *Conflictividad*

En materia de conflictividad, en este año donde se han estado negociando los convenios, se ha reducido de manera fundamental el índice de conflictividad en mi país. Es así como en el año de 1985, el número de jornada perdidas en los meses de enero y de febrero ha sido de 457 mil frente a un millón quinientos sesenta y ocho (1.568.000) que se le habían perdido en el mismo período del año 1984. Es decir, esto da una idea cumplida de cuáles son las consecuencias de un acuerdo económico y social, de una negociación con puntos claros de referencia, de cara a la conflictividad laboral. Se ha reducido en más de un 150% en el año 1985, con un acuerdo económico y social ya firmado, respecto del año 84, donde no existió ningún acuerdo de referencia.

3.3.3. *Negociaciones Colectivas*

En la negociación colectiva, en este momento existen ya más de tres millones de trabajadores en España que han negociado sus convenios colectivos con la banda salarial dentro de la establecida en el acuerdo económico y social. Es decir, un número de trabajadores más alto, bastante más alto que en el año 1984, sin punto de referencia y el nivel de los salarios, es decir, el incremento salarial que se ha conseguido en los convenios colectivos, ha sido una media, me estoy refiriendo a una media del 7.22% con una inflación prevista del 7% para 1985.

Evidentemente, se ha incluido también una cláusula de revisión salarial de tal manera que si la inflación real al final del año 1985, supera, la inflación prevista, se establece un mecanismo en virtud del cual se pueda recuperar la capacidad adquisitiva proporcionalmente en aquellos convenios que la han establecido.

3.3.4. *El Desempleo*

En el desempleo, ya les puse a ustedes de manifiesto que estamos en este momento en tasas de cobertura de desempleo del 370/o; cuando iniciamos anteriormente y a finales del año 1984, con tasas de cobertura del 250/o, es decir que se está incrementando el colectivo de trabajadores que tienen prestaciones y la duración de dichas prestaciones.

En cuanto a las modalidades de contratación, es decir el establecimiento de una serie de nuevas modalidades de contratación, el número de nuevas contrataciones con cargo a estas modalidades, en el año 1984 había una serie con cargo al viejo esquema de 250 mil en los meses de enero y febrero. En los meses de enero y febrero de 1985, estamos en 290 mil contrataciones con cargo a las nuevas modalidades de contratación, básicamente a las contrataciones de carácter temporal, lo que determina un incremento importante respecto a lo previsto o respecto a lo realizado en el año 84 que nos indica que las nuevas modalidades de contratación están dando resultados.

3.3.5. *El Patrimonio Sindical*

En cuanto al patrimonio sindical, existen como les dije al principio, ya una ley que está en la mesa de Consejo de Ministros que seguramente será aprobada el próximo miércoles en virtud de la cual se modifica el sistema imperante.

A modo de conclusión quiero decirles a ustedes que, evidentemente, cuando uno hace una valorización o tiene que plantearse el tema de un acuerdo económico-social, no hay que pensar que es un instrumento que va a arreglar todos los problemas, que es una panacea que va a servir de solución a todos los males que tiene planteado un país. No es ni el dechado de todos los males ni un instrumento de guerra al servicio del Fondo Monetario Internacional, como se dijo en nuestro país por parte de alguna central que no lo firmó, como tampoco es exactamente lo contrario, es decir, aquello que va a resolver los problemas que tiene planteado un país. Pero, desde luego, es un instrumento a mi juicio, fundamental y necesario como ha dicho el Presidente del Gobierno español, en época de crisis, la política de concertación es la única salida a los graves problemas que tiene planteado un determinado país.

El acuerdo económico-social español es un intento serio, un intento honesto por nuestra parte, de corresponsabilizar a todas las fuerzas sociales para sacar a un país adelante en medio de una crisis en que está sumido. Esto es lo que hemos pretendido y, esperamos que los resultados que obtengamos al final del bienio, es decir, del año 1986; no olviden ustedes que el acuerdo económico-social ha empezado a tener vigor, ha empezado a funcionar a partir del 1 de enero del presente año; lleva escasamente cua-

tro meses de vigencia. Espero y esperamos todos, desde luego, nosotros lo esperamos que al final del bienio de 1986, podamos obtener los resultados conforme a los cuales hemos firmado este acuerdo económico y social.

4. Comentarios adicionales al Acuerdo hechos por el Doctor Crespo Valera

Dentro del debate suscitado en relación con el análisis del Pacto Social Español en comento, se plantearon varias inquietudes, cuyas conclusiones se transcriben a continuación:

4.1. *Derechos sindicales; Reinversión de las Ganancias de las Empresas Multinacionales y su Aportación al Fondo de Solidaridad; Eliminación de Agencias Temporales de Empleo y Relación del Gobierno con las Comisiones Laborales.*

En cuanto a los derechos sindicales en la empresa el acuerdo no hace una específica referencia al incremento de éstos, solamente a los derechos sindicales en la empresa pública. ¿Por qué no se hace referencia a los derechos sindicales en el Acuerdo? Porque éste gobierno aprobó ya una ley orgánica, la ley orgánica de libertad sindical que no está en vigor todavía, no está en aplicación porque la oposición recurrió a esta ley orgánica de libertad sindical, aprobada ya por el parlamento ante el Tribunal Constitucional. Es decir, la oposición de derecho en nuestro país, Alianza Popular, consideró que determinados aspectos de esta ley orgánica de libertad sindical, donde se establece un incremento muy importante y fundamental de los derechos sindicales de los trabajadores y de los derechos de los propios sindicatos a través de sus delegados, etc., pensaba que iba más allá de determinados aspectos relacionados con la constitución, por ejemplo, la consideración del concepto de sindicato más representativo y, determinados privilegios o determinados derechos de estos sindicatos a la negociación colectiva, al patrimonio sindical, etc., dentro de los cuales está precisamente también Comisiones Obreras.

Hay en mi país un procedimiento respecto de una ley cuando existe la posibilidad de un vicio de inconstitucionalidad, entonces se da un recurso previo y aunque dicha ley haya sido aprobada por el parlamento, queda sin vigor hasta tanto en cuanto el Tribunal Constitucional dicte sentencia sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad. Por lo tanto, la ley orgánica de libertad sindical donde se regulan todo este tipo de derechos, está en éste momento aprobada por el parlamento y detenida su entrada en vigor, como consecuencia de un recurso de la oposición de derechos ante el Tribunal Constitucional. Yo espero que para mediados de este verano, para el mes julio y agosto podamos tener ya una sentencia y se pueda poner por lo tanto en funcionamiento las medidas contenidas en esta ley orgánica de libertad sindical. Se aprecian ahí, medidas relativas a todo tipo de derechos de los delegados sindicales, horas de los delegados para la acti-

vidad sindical fuera de la empresa, horas retribuidas, negociación de convenios, etc. Me parece que es una ley orgánica que representa un avance; está en la punta de lo que puede ser la regulación de los derechos sindicales en Europa y de la que nosotros, el partido socialista, nos sentimos legítimamente orgullosos. Hay una comisión, ya lo puse de manifiesto en la conferencia de incrementos de los derechos sindicales en la empresa pública, a la cual se aplicará todo el contenido en la ley orgánica y además participación de los sindicatos más representativos de aquellos que tengan más del 25% —no sé el concepto de sindicato más representativo— pero aquellos que tengan más del 25% de delegados en las empresas públicas podrán participar alternativamente, bien en uno o en otro sistema en los Consejos de Administración de las empresas públicas o bien en comisiones de control y de vigilancia de dichas empresas. Este es un acuerdo que se está negociando y yo espero que en el próximo mes hayamos llegado a un acuerdo completo en relación con este asunto.

En cuanto a la reinversión de las ganancias de las empresas multinacionales y su aportación al fondo de solidaridad, tenemos que dichas empresas multinacionales aportan al fondo de solidaridad en proporción al número de trabajadores que ellas tienen, es decir, la empresa aporta por sus trabajadores que ellas tienen, es decir, la empresa aporta por sus trabajadores una cotización a la seguridad social, al igual que los propios trabajadores de esas empresas. No distingue el acuerdo ni entre empresas multinacionales o transnacionales ni empresas nacionales o empresas de menor tamaño. Dice simplemente que habrá una cotización de carácter seccional en virtud de la cual los trabajadores cotizan un 0.28% en la cuota de formación profesional pero destinada a esto y un 0.28% los empresarios. Evidentemente, aquellas empresas que tengan muchos trabajadores cotizarán más que aquellas que tengan menos.

Surge, igualmente otra inquietud consistente si el acuerdo representa una eliminación de las agencias temporales de empleo? No; en mi país están prohibidas las agencias temporales de empleo. Existe un organismo que es el único que tiene capacidad para establecer una contratación, servir de puente en la contratación entre empresarios y trabajadores, que es el Instituto Nacional de Empleo. Es el único organismo que tiene capacidad para ello y por lo tanto es el que va a continuar. El establecimiento o la ampliación de la contratación temporal no quiere decir ni mucho menos, el establecimiento en mi país de las agencias temporales de empleo que están prohibidas por el estatuto de los trabajadores y que constituye un delito sancionado en el Código Penal.

Por último, comentaré las relaciones del gobierno con las comisiones. Yo tendría que preguntar por las relaciones de las comisiones con el gobierno. Evidentemente, no son buenas y no lo son por diferentes motivos. Yo creo que la política o la estrategia o la filosofía sindical a que yo hacía

referencia al principio, pues es una política sindical en el caso de comisiones de confrontación o de conflictividad difusa y permanente en estos momentos donde las relaciones o su capacidad de negociación en cuanto a las medidas adoptadas por el gobierno es pequeña; no hay que olvidar que también dentro de propias comisiones obreras existen dos tendencias en cuanto a estrategia claramente enfrentadas. Una es la tendencia constituida por un líder sindical Julián Ariza y compañeros de carácter Carrillista y otra de carácter negociador y evidentemente en el seno de las propias comisiones obreras existen también problemas de ésta índole.

No ha habido una marginación del gobierno en relación con las comisiones obreras, en cuanto al acuerdo económico y social; ha habido una auto-marginación de comisiones obreras que se retiraron de la mesa de negociación por no querer firmar el acuerdo, por no estar de acuerdo con el proceso de negociación que se estaba prácticamente iniciando y sin embargo, posteriormente, en una situación o en una postura de clara incoherencia sindical, a mi juicio, no firman el acuerdo pero quieren participar en la ejecución del acuerdo y en las comisiones de desarrollo del acuerdo como lo han pretendido a través de la vía jurídica ante el Tribunal Supremo Español que no le ha dado ciertamente la razón. Por lo tanto, el gobierno considera que la participación y la colaboración de comisiones obreras en este tipo de cuestiones es fundamental, es un sindicato con fuerte presencia en el país; la UGT que tiene la mayoría de delegados sindicales y de miembros de comités de empresas, pero es un segundo sindicato y con una fuerte presencia mayoritaria en determinados sectores como el sector metalúrgico. Por lo tanto, por nuestra parte, no hay un intento de marginación; nosotros lo que queremos es negociar con todas las centrales sindicales del país, pero la pelota no está en nuestro tejado, la pelota está en el tejado de comisiones obreras.

4.2. Eficacia del Acuerdo, Comisión de Garantía y Funcionamiento

Yo puse de manifiesto al principio de mi exposición, el carácter contractual del acuerdo, la eficacia limitada del acuerdo en la medida en que estaba firmado por una sola Central Sindical que no tenía más del 50% de representatividad y, por lo tanto, era extra-estatutaria. Eso nos lo ha dado la marcha de la negociación colectiva en el presente año; desde el mes de enero hasta la fecha presente se han negociado convenios colectivos que ha afectado ya a más de 3 millones de trabajadores. Yo creo que en este momento estamos cerca de 3 millones y medio de trabajadores; hay que darse cuenta que no afecta a toda la población laboral y en la medida en que ya había convenios negociados el año pasado y que a veces tenían también simplemente cláusulas de revisión pero no de negociación de un nuevo convenio; por lo tanto, este es un porcentaje respecto del número de trabajadores que tenían que negociar convenios este año, muy alto el de 3 millones y medio de trabajadores afectados. Pues bien, se están nego-

ciando los convenios con la firma de comisiones obreras dentro de la banda salarial que ha sido prevista por el acuerdo económico social.

Yo hacía referencia en mi exposición de que se está negociando una media de incremento salarial con cláusula de revisión salarial del 7,220/o de incremento que está perfectamente dentro de la banda que es del 5,5 al 7,5. Y al tratarse de convenios colectivos que en su gran mayoría están siendo firmados por comisiones obreras y por UGT, si es que se trata de un acuerdo marco que necesita su concreción en cada convenio colectivo. Estos son convenios ya de eficacia general de acuerdo con el estatuto de los trabajadores y por lo tanto afectan a la totalidad de los trabajadores incluidos en su ámbito de aplicación. Consiguientemente yo creo que el grado de cumplimiento del acuerdo económico y social en la parte donde podría ser más discutible o podría producir mayores dudas que es el del acuerdo interconfederal de la negociación colectiva, se está produciendo prácticamente en su totalidad y esto sucedió ya anteriormente en aquellos acuerdos que en las propias comisiones obreras no se firmaron, donde el grado de cumplimiento por ejemplo de AMI fué prácticamente total.

El grado de cumplimiento del acuerdo tripartito, es decir del gobierno, central sindical y empresarios ha sido bueno, pues esos son básicamente acuerdos del gobierno que prácticamente ha cumplido ya en su práctica total; son acuerdos a los presupuestos, ya incluidos los presupuestos este año los mil millones, los treinta mil de conciertos, la inversión pública, etc. Son convenios que el gobierno se ha comprometido a cumplir y el gobierno desde luego lo va a cumplir evidentemente lo quiera o no la central sindical que no ha firmado el acuerdo y, en la parte correspondiente al acuerdo interconfederal, yo creo que prácticamente se está cumpliendo en su totalidad.

En tratándose de la comisión de garantías y su funcionamiento, hay una comisión de seguimiento del propio acuerdo económico y social donde se reúnen todas las partes periódicamente para ver el grado de cumplimiento del propio acuerdo y es ahí donde se denuncian o se plantean los posibles problemas derivados del parcial o total incumplimiento de éste y, por lo tanto, es ahí donde se tiene que establecer. Hay comisiones con las cuales sin duda ninguna, no se llegará a ningún acuerdo, eso es evidente, yo lo he puesto ya de manifiesto. En la seguridad social no se ha llegado a un acuerdo, era previsible, como iban los sindicatos a dar un acuerdo en relación con temas que puedan constituir algún tipo de recorte en materia de prestaciones, independientemente de otras ventajas que también se puedan establecer o, cómo puede haber un acuerdo entre la C.E.O.E. y la U.G.T. en materia de legislación laboral, uno queriendo cambiar el sistema de despidos colectivos y el otro nó. Eso era evidentemente previsible, pero en el resto de las comisiones, prácticamente se está trabajando, están reuniéndose las más importantes como es la del fondo de solidaridad y la del pa-

trimonio sindical. La de inversión pública ha destinado ya todos los recursos de inversión en determinados proyectos generadores de empleo, en mano de obra y, yo creo que bueno, que el acuerdo está funcionando dentro de lo que era previsible, pues satisfactoriamente en general y, en el caso de que no se cumpla, yo creo que independientemente de otro tipo de consideraciones habrá repercusiones y consecuencias políticas evidentes.

No olvidemos que el caso de la UFD a mi juicio, que fué el anterior partido que gobernó en mi país, tuvo consecuencias importantes que conllevó a su propia derrota electoral.

4.3. Contratos Temporales

Se plantea, si la contratación temporal al cabo de unos tres (3) años va a generar más desempleo. Esto lo hacemos exactamente por lo contrario. Es decir que nosotros consideramos que ésta es una medida que teniendo determinadas desventajas o costes concretos, está todo el tema de la eventualización del mercado de trabajo; es una medida que evidentemente tiene costos para los propios sindicatos también; los contratos temporales tienen incidencias negativas en cuanto a la incidencia sindical, afiliación sindical. Sin embargo pensamos que es una medida absolutamente necesaria y que puede incentivar el número de contrataciones en mi país; en este caso concreto y por lo tanto no provocará un incremento del paro sino lo contrario exactamente. Es nuestro punto de vista y consideramos que puede ser una medida eficaz; no olvide además una cosa, hablando ya de todo, la polémica entre contratos fijos y contratos temporales, hemos hecho algún sondeo al respecto, alguna encuesta en las empresas y de cada 3 trabajadores temporales que son contratados, un trabajador queda fijo en la empresa para el futuro, y que cuando llega a la terminación del contrato, si un trabajador que es contratado por dos años por ejemplo, contrato temporal, de cada 3 trabajadores el empresario, a uno de esos 3 trabajadores contratados lo deja fijo y el resto puede sustituirlo por otro trabajador también temporal, estableciendo una especie de rotación que tampoco, aunque tenga vertientes negativas, está mal. De esa manera hacemos una rotación dentro del mercado de trabajo haciendo que no siempre los mismos trabajadores que están desempleados sean siempre los mismos desempleados, sino que pueda establecerse una cierta rotación dentro de un número de empleos. Evidentemente, nosotros consideramos que ésto pueda ser positivo y por esta razón lo hemos hecho.

4.4. Prestaciones Sanitarias y Consecuencias Económicas en Relación con el Acuerdo

Brevemente se ha planteado un tema relacionado con las prestaciones sanitarias: la salud por parte del Estado. En España se acaba de aprobar una ley de sanidad en virtud de la cual, prácticamente existe una universalización de las prestaciones sanitarias; de tal manera que todo ciudadano

por el hecho de serlo, prácticamente tiene derecho a las prestaciones de carácter sanitario. Por lo tanto, yo creo que ahí no deben plantearse mayores problemas. Ya a través del actual sistema, el nivel de cobertura de las prestaciones de carácter sanitario son enormemente altas y van a llegar en plazo muy breve a la universalización de estas, es decir, todo ciudadano español va a tener ayuda. La asistencia sanitaria gratis por parte del Estado independientemente de la aportación o nó. Si el Estado aporta mucho dinero va dentro de la aportación a la propia seguridad social, porque ésto forma parte del sistema de seguridad social y no va a haber problemas porque va a ser un sistema de carácter universal.

Respecto de la incidencia del acuerdo en materias económicas, debe tenerse en cuenta que éste hasta ahora lleva 4 meses de vigencia, por lo tanto, virtualidades traumatúrgicas en relación con la economía, no debe tener todavía puesto que las consecuencias o los resultados en este tipo de medidas no se dejan notar en un plazo muy breve. Simplemente se advierte que según las estadísticas que, el número de quiebras y de suspensiones de pagos en este momento en España están rebajando, están decreciendo de manera muy importante; esto no lo achaco al acuerdo evidentemente, no trato de llevar el agua a mi molino en este tema, pero ciertamente se está produciendo un descenso importante en el número de suspensiones y en el número de quiebras y, también considero que es un dato significativo, a pesar de ser de carácter estacional, es el hecho que por primera vez, en el mes de abril se ha producido un descenso del nivel de desempleados en mi país, es decir, ha bajado el número de desempleados en cerca de 20.000 personas durante el mes de abril. Son dos datos que no tienen relación directa con el acuerdo evidentemente, aunque pueden tener alguna relación de carácter indirecto, inmediato, pero que son datos que pueden servir de punto de referencia o datos mínimamente significativos de por donde pueden ir las cosas en un futuro inmediato en España.

LA SEGURIDAD SOCIAL

Por José Manuel Almansa Pastor

LA SEGURIDAD SOCIAL

Por: José Manuel Almansa Pastor

JOSE MANUEL ALMANSA PASTOR

Abogado Catedrático de Derecho de Trabajo en la Universidad Complutense. Profesor Honorario de universidades de Perú, República Dominicana y Venezuela. Miembro Correspondiente al Instituto Venezolano de Derecho Social. Secretario General de la Asociación Iberoamericana de Derecho del Trabajo. Director del Centro Iberoamericano de Relaciones Industriales con Sede en Madrid. Director de las revistas "Seguridad Social", "Iberoamericana de Derecho del Trabajo y Seguridad Social".

Fue Secretario General del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social.

Entre numerosos escritos se pueden citar: "Derecho de la Seguridad Social", en 2 volúmenes; "La participación del Trabajador en la Administración de la Empresa", y "El Despido Nulo".

LA SEGURIDAD SOCIAL

Por: José Manuel Almansa Pastor



Voy a intentar hacerles una exposición en la que, en una primera parte, voy a aludir a los reflejos de la crisis en la Seguridad Social y, en una segunda parte, voy a aludir a la concertación social en España, especialmente referida a materia de Seguridad Social. Quisiera con ello completar, en la medida que mis fuerzas lo permitan, las magníficas exposiciones que en días anteriores han hecho mi colega el Profesor De Buen y el Subsecretario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en España.

Cuando haya de realizarse la concertación social en España no habrá más remedio que aludir a la situación en que se originó la concertación en el año 1977, porque la idea de la concertación no nace por generación espontánea. Es importante conocer, cómo surge en esos momentos la idea concertadora. Y la idea es muy simple, la situación en que se encontró España en la transición democrática, hizo que el primer gobierno democrático se encontrase con unas leyes franquistas, inservibles para la ordenación social, junto a la carencia de constitución. El Gobierno abrumado por esa situación no tuvo más remedio para evitar la ruptura que podría haber ocasionado la nueva situación democrática que llamar a los interlocutores sociales y reunirlos en una mesa para establecer en el año 1977, en octubre,

los que se conocen como pactos de la Moncloa, tres acuerdos que a veces se olvidan: Acuerdo Político, Acuerdo Económico y Acuerdo Social. Al no existir constitución en esos momentos, hubo que improvisar un embrión constitucional, mediante el acuerdo de todas las partes que iban a estar implicadas, y desde luego, es de agradecer que la oposición en aquel momento adoptase una actitud concertadora.

Las reformas de los derechos sociales a lo largo de la historia, han venido de la mano de convulsiones sociales. Si ustedes recuerdan cómo iniciaba su intervención el Ministro de Trabajo de Colombia, recordarán que hacía un recorrido histórico por las situaciones de crisis. Probablemente, proyectando esas ideas podemos observar perfectamente, que las auténticas reformas del derecho del trabajo y de la seguridad social han surgido en esos períodos convulsivos. Me estoy refiriendo, por ejemplo, al derecho del trabajo en sus propios inicios, en el siglo XIX, a la cuestión social, su implantación tras la primera guerra y su desarrollo tras la segunda guerra. Es impensable la cogestión alemana, por ejemplo, sin la constitución de Weimar de la primera guerra y especialmente, sin la hecatombe de la Segunda Guerra Mundial que sufrió Alemania. En seguridad social, ocurre un tanto de lo mismo. Los orígenes de la Seguridad Social están en la Alemania de Von Bismarck, justamente, por atender a las demandas imperiosas que en materia de previsión social exigieron los partidos políticos socialistas y a las que Von Bismarck, atendió mediante la implantación de seguros sociales. Después de la Primera Guerra Mundial tuvieron una mayor implantación. Pero es al finalizar la Segunda Guerra Mundial, cuando las ideas de Lord Beveridge se expanden por todo el mundo. No cabe duda, pues, que las reformas sociales, en los derechos sociales, van de la mano en esas convulsiones.

La crisis económica, que está convulsionando al mundo, está planteando reformas de derechos sociales. Y los está planteando porque la crisis económica está exigiendo al derecho el reto de acudir con normas a una situación que ha provocado y que está provocando la crisis económica. Y el derecho, lento en su caminar, reformista, está acudiendo por lo general, con medidas provisionales de fugacidad clara y, realmente, en ocasiones, contradictorias. De hecho la crisis económica, al derecho del trabajo y a la seguridad social, está planteando el reto de acudir con unas respuestas claras, concisas y concretas que perjudiquen lo menos posible a los trabajadores y en definitiva que ordenen la convivencia social.

Yo creo, y en este sentido me manifiesto, en términos similares a los que se manifestó mi colega el profesor De Buen en la tarde de ayer, que no existe un derecho de trabajo de la crisis ni debe existir un derecho de la seguridad social de la crisis. Me opongo a ello. Creo que más bien lo que hay son medidas fugaces, medidas provisionales, y esperemos que en el momento de terminación de la crisis, vuelvan las aguas a sus cauces y mantenamos un derecho del trabajo y un derecho de la seguridad social como es-

tamos acostumbrados a mantenerlo. En consecuencia, no creo que el derecho del trabajo y la seguridad social puedan plantearse hacia el futuro con las mismas ideas, con los mismos cauces que en estos momentos, por virtud de la crisis económica, no tenemos más remedio que afrontar.

Pero, en España, la reforma de la seguridad social está planteándonos dos cuestiones que convergen y en ocasiones divergen contradictoriamente. Viene a ser casi como el torno del suplicio donde un caballo fuerza hacia un lado y el otro caballo fuerza hacia el otro. Porque, de una parte, nuestro artículo 41 de la Constitución nos está imponiendo una reforma en profundidad de la seguridad social en el sentido de extensión a toda la población del país, con prestaciones sociales suficientes y con una seguridad social complementaria y libre. Es decir, más o menos lo que casi todas las constituciones plantean aún cuando cosa distinta es si se llevan a la práctica o no. Se trata de un artículo constitucional que plantea la reforma de la seguridad social con vocación de futuro y con vocación de permanencia, con estabilidad de la ordenación de la seguridad social. Están por otro lado las reformas que la crisis económica está imponiendo, reformas fugaces, provisionales y con designios absolutamente contrarios porque están tendiendo a reducir las prestaciones y la protección de la seguridad social.

Como les indicaba, voy a dar un cierto repaso a los principales problemas que está planteando la crisis económica en el seno de la seguridad social. Esos problemas normalmente son aplicables y proyectables a prácticamente todos los sistemas. Porque no podemos olvidar que la seguridad social tiene una alfa y tiene una omega. Los sistemas de previsión social o de seguridad social normalmente parten de unas ideas y se dirigen hacia otras. Cosa distinta es, que cada sistema se encuentre en un grado de mayor o menor evolución. En definitiva, cualquier sistema, si hacemos un corte vertical en el espacio, podemos observar en qué situación se encuentra de evolución. Y podemos incluso predecir cuáles vayan a ser los pasos evolutivos que a continuación normalmente daría. Sin embargo, esa evolución normal viene truncándose por la crisis económica. Vamos a ver. En el orden del campo de aplicación de la seguridad social, vale decir, en el orden de los sujetos protegidos por la seguridad social, ya veíamos que la tendencia es ir hacia la universalidad subjetiva en la seguridad social. Pero no solamente no se está avanzando hacia esa universalidad, sino que la crisis económica está planteando una ralentización cuando no una paralización de los avances del campo subjetivo protector de la seguridad social y, no llegar a retroceder porque sería demasiado, porque son derechos adquiridos o en curso de adquisición que tiene la población y que, evidentemente, no se les puede ocultar. Sin embargo, la crisis económica está planteando la posibilidad de ir dejando de proteger algunas personas.

En España concretamente, la paralización del precepto constitucional es clara. No se puede ir a la universalización en estos momentos. Tan

sólo hay un proyecto de Ley General de Sanidad, en las Cortes, en el Parlamento, que prevé por virtud del artículo 43 de la Constitución la extensión universalizada a toda la población del país. Miméticamente, como ocurre en Gran Bretaña o como ocurre en algún otro sistema que copió a La Gran Bretaña en el National Health Service. Sin embargo, existe una trampa que normalmente tienden las leyes a través de gran número de disposiciones transitorias previstas, de tal manera que es posible que esa universalidad subjetiva de la sanidad, de la atención sanitaria, no llegue a entrar en vigor hasta un tiempo muy dilatado. Porque, ya saben ustedes, al menos en España ocurre, que nunca tienen mayores visos de definitivo aquello que desde el comienzo se considera como provisional o transitorio.

En el orden de las prestaciones, la seguridad social normalmente tendería a la extensión de las prestaciones, al perfeccionamiento protector. Pero, no cabe duda, la evolución de la protección en este orden implica un aumento de costes geométrico. Basta acudir a las estadísticas financieras, para observar cómo ciertamente se produce esa progresión geométrica de los costes en la protección. Y hay un principio económico de inelasticidad del producto interior bruto que impide aplicar aquel otro principio que sería deseable, de compaginar la extensión subjetiva de la seguridad social al máximo, junto con el incremento de las prestaciones. Otro principio que se puede observar prácticamente en todos los sistemas lo impide: "a mayor extensión subjetiva menor intensidad protectora", es decir, cuantas más personas sean protegidas, normalmente menor es la cuantía de la prestación. Evidentemente, no se puede compaginar en estos momentos de crisis económica, la universalidad subjetiva con la atención a todas las necesidades sociales. Lo decían antiguos economistas acudiendo a aquella figura retórica que ellos utilizaron para entender la renta nacional como una tarta distribuida entre los individuos de un determinado país. Cuantas más personas sean comensales de la tarta, menor es el trozo de tarta al que pueden llegar. Esto mismo ocurre en la seguridad social. Si se extiende más el campo subjetivo, las prestaciones suelen ser declinantes dado que la renta nacional no puede llegar a alcanzar términos indefinidos. Tiene su techo, tiene su límite. En España, el tema se nos está planteando con absoluta crudeza. El subsecretario en su primer intervención hizo una alusión a cuáles son los problemas que en este momento se están planteando en orden a la ley de pensiones. Más adelante, casi al final de mi exposición incidiré sobre ese concreto tema.

La gestión en los sistemas de seguridad social sobre todo cuando son privados, suele establecer una ecuación entre costo y beneficio. Digo privados, con ánimo lucrativo, no aquellos sistemas en los que hay entidades gestoras, sin ánimo de lucro. La gestión, entonces, es empresarial y la seguridad social se puede gestionar como una empresa. Pero como una empresa en la que haya que adecuar los costes y los beneficios que se obtienen. Cuando los sistemas de seguridad social son públicos o cuando las entida-

des privadas no tienen ánimo de lucro, esa adecuación se sustituye por la del coste y la eficacia. No se persigue beneficio, se persigue eficacia. Pues bien, cuando el Estado quiere controlar los costes de la seguridad social irrumpe en el control de la gestión, inspeccionando la eficacia de la seguridad social. Es muy frecuente, aludir a que hay un despilfarro, que hay una corrupción en la seguridad social; es un tema socorrido. En España con frecuencia se imputa corrupción. Pero llega un momento, en que la gestión absolutamente controlada por el Estado deja de ser despilfarradora, se somete a racionalización y ya no cabe por ahí reducir costes, manteniendo la eficacia de la gestión. Da lugar a un fenómeno muy curioso que se viene produciendo. Para controlar esos costes de la seguridad social y esa eficacia, el Estado, aún cuando no sea su administración, proyecta sus tentáculos sobre la seguridad social. Más aún, tiende a absorber la administración de la seguridad social dentro de su propio organigrama administrativo. Y no es infrecuente, que la gestión de la seguridad social quede subsumida bajo la gestión hacendística, bajo la gestión económica, bajo los departamentos ministeriales cada más propensos a proyectarse sobre la gestión de la seguridad social. En España, cuando la seguridad social recaudaba pocas cuotas, la recaudación quedaba en el Ministerio, perdón, quedaba en su administración prácticamente incontrolada. Cuando ha alcanzado términos billonarios, prácticamente en parangón con los presupuestos del Estado, es evidente, se considera un instrumento de política económica fundamental que el Estado no puede dejar caminar a su libre arbitrio. Está asumiéndolo, absorbiéndolo en los propios presupuestos generales del Estado.

En el orden de la financiación, cuarto punto fundamental en que la crisis está proyectándose sobre la seguridad social, la crisis impide aumentar las fuentes nutricias normales de la seguridad social que son las cuotas. Probablemente se sorprendan ustedes, si les doy el dato, de que en España en estos momentos, las cotizaciones, y son absolutamente mayoritarias por parte de los empresarios, alcanzan más del 40% de las nóminas salariales. Es decir, cada empresa que, paga un salario mensual a un trabajador, sabe, que más del 40% de esa cantidad salarial tiene que destinarla a la seguridad social. Y esto procede de los tiempos franquistas en que se impuso a las empresas, fundamentalmente insisto, a las empresas, porque los trabajadores normalmente, casi ni se enteran de que tienen que cotizar, pues hay medios a través de los cuales sortean el pago de las cotizaciones a través de los convenios colectivos. Lo cual significa unos aumentos salariales independientes, aunque el Estatuto de los Trabajadores, nos llevaría largo tiempo el tema, ha intentado evitar imponiendo que los trabajadores tengan que abonar su parte de cuota, la realidad, es que sigue existiendo posibilidades de ladear o bandear esa imposición estatutaria. Junto a esa imposición, esa cotización empresarial, en España se ha pretendido aumentar la aportación estatal. Creo recordar que el propio Subsecretario daba unos datos ilustrativos en su primera intervención. Probablemente, se complementan esos datos diciendo, que, desde el primer instrumento de

pacto social, de los pactos de la Moncloa, el Estado se comprometía a aportar a la seguridad social el 20% de los costes de la seguridad social. Y efectivamente, se ha ido aproximando. Conviene hacer una disgresión, en el sentido de que en Europa los costes de la seguridad social es frecuente que recaigan en buena parte, sobre los presupuestos generales del Estado, especialmente en los países nórdicos. En España se ha ido pasando de unos porcentajes en los años 76, que eran ínfimos, no llegaban prácticamente al 1 ó 2%, hasta alcanzar cifras del 20%. En los momentos presentes, después del A.E.S. sí está aportando el Estado, ese 20%. Pero, ocurre que el Estado no puede continuar aumentando esas aportaciones, porque inciden en el déficit público, que es uno de los problemas económicos fundamentales de la España actual.

Se tiende a luchar contra él, justamente para evitar las inflaciones y, en este sentido, lo que no está dispuesto el Estado, es a aumentar esas cuantías. Yo diría más, está dispuesto a reducirlas o rebajarlas, no aumentarlas, pensando además, que los términos relativos porcentuales significan incrementos centimillonarios en cada anualidad. Tenemos, pues, que las empresas no pueden soportar costes como los que están soportando, porque se ha llegado al límite de la presión fiscal. Esto está reconocido por el A.E.S. y por cualquiera que se asome a la seguridad social. No pueden las empresas soportar más presión fiscal. Pero además, es que ese 40% de cotización que soporta la empresa, está repercutiendo gravemente sobre el desempleo, porque las empresas en España se están descapitalizando, están dedicando sus costes anuales a los pagos sociales sin posibilidades de reinversión. La empresa española recela enormemente de las nuevas contrataciones, porque cada contratación nueva le supone unos incrementos de costos sociales. Ello explica que la política económica-social de la concertación vaya dirigida a reducir los costes sociales. Esta situación ha creado innúmera destrucción de puestos de trabajo, porque las empresas al descapitalizarse están quebrando, están dejando de existir. Y hay además un dato que no se puede olvidar, y que explica la tasa de desempleo tan alta que existe en España. Nos encontramos en un momento en que ha habido que hacer un esfuerzo extraordinario para sintonizar la industria española con la del mercado común, con la necesidad de implantar nueva tecnología mediante procesos de reconversión y reindustrialización generadores de destrucción de numerosos puestos de trabajo.

Estos ecos de la crisis económica están llevando a un fenómeno que yo he llamado en algún momento, en alguna publicación, un fenómeno de subversión del desempleo frente a la seguridad social, y me explico en seguida: En el desempleo de los años 60, años en que el crecimiento económico era floreciente, el desempleo no pasaba de ser friccional, es decir, más o menos el 3%. En los años 60 en España teníamos un desempleo del 3%. Basta simplemente pensar que era el desempleo normal y lógico de aquellos trabajadores que dejaban su puesto de trabajo, y en tanto encontraban otro. Mientras el desempleo estaba en esas tasas, evidentemente, la

seguridad social tenía posibilidades de proteger a los desempleados y, la protección del desempleo en la seguridad social española pudo mantenerse dentro del sistema de seguridad social. Son los años 60 en que, justamente se constituye el primer seguro de paro en España. Pero, la crisis económica, la famosa crisis económica produce en los años 70, al final, una catarata de normas estatales que demostraron su ineficacia para controlar el problema del desempleo. Hubo necesidad, ya en los pactos de la Moncloa, en el primer pacto social que se produjo en España, de adoptar medidas drásticas, sacando, extrayendo el desempleo del sistema de la seguridad social, conectándolo con otros instrumentos de política de empleo. Es decir, no bastaba simplemente el aspecto negativo protector del desempleo, cuando el desempleado está con paro forzoso, sino que era necesario una política activa de empleo, y esa política activa de empleo es necesariamente, y no puede ser de otra manera, política económica de empleo. Para que existiera una coordinación había de conectarse, la política de empleo con la política de desempleo. De aquí que, ya en el año 78, y, me tocó en esos momentos, perdón que les haga esta alusión personal, me tocó protagonizar en esos momentos en la Administración estructurar la reforma de la seguridad social extrayendo el desempleo y constituyendo el INEM, lo que actualmente se llama Instituto Nacional de Empleo, en el Ministerio de Trabajo, distinto del Ministerio de Seguridad Social. Pues bien, cuando la política de empleo, unida a la de desempleo toma su protagonismo máximo, va a exigir incluso a la seguridad social y éste es el fenómeno al que aludía antes, que las medidas que se adopten para la reforma de la seguridad social, estén en función de esa finalidad fundamental que es la de subvenir al desempleo. Entonces nos encontramos con todas esas medidas, que hemos estado viendo en días anteriores; por ejemplo, jubilaciones anticipadas. En el sistema español, normalmente la jubilación ha sido a partir de los 65 años y potestativa, de tal manera que el trabajador podía jubilarse a partir de los 65 años, cuando él estimara que debía jubilarse. Es más, y he aquí una contradicción entre normas antiguas y normas nuevas.

Resulta curiosísimo una incitación dentro de la seguridad social española a que los trabajadores se jubilen lo más tarde posible, porque cuanto más tiempo están cotizando, más alta es la pensión que al final van a percibir. Esta es una incitación a no dejar el puesto de trabajo y a no jubilarse. Sin embargo, las nuevas medidas de reforma, justamente en atención al desempleo establecen las jubilaciones anticipadas. Llámense jubilaciones a los 64 años, de relevo, contratos de relevo, contratos parciales de relevo, como ayer se hacía alusión por el profesor De Buen, llámense jubilaciones anticipadas sin más, atendiendo la posibilidad de que en convenios colectivos se pueda rebajar la edad de jubilación, prácticamente sin suelo alguno. Ahora bien, esas jubilaciones anticipadas, sobre todo y especialmente cuando son jubilaciones forzosas son auténticos paros, son paros encubiertos, son desempleados a los que se llama jubilados forzosos. Pero, en realidad, vienen a significar un aumento de las tasas de desempleo. Las

medidas de fomento de empleo, a las que se ha hecho tanto alusión en estos días anteriores, lo que significan es la legalización de lo que se ha conocido como subempleo, porque no cabe duda, nos estamos encontrando, y alguien lo ha dicho, ante el final de un principio. La frase me parece afortunada: el final del principio de estabilidad en el empleo. Esas medidas que la legislación laboral española está poniendo en marcha, van en contra del principio de estabilidad en el empleo. Personalmente, no creo que sea el final de ese principio. Probablemente sean medidas fugaces que en su momento volverán a recobrar su vigor, su virtualidad. Pero en definitiva, hay que tener en consideración que se trata de medidas que legalizan lo que era antes subempleo perseguido, porque antes se perseguían los contratos temporales, se perseguían las jornadas parciales, se perseguían los subempleos, y actualmente se han legalizado. Este es un producto de la crisis económica reflejado en las reformas legales. Y no se puede olvidar, tanto que se despotrica contra la economía sumergida, contra la "economía sommersa" a que aluden los italianos, que si es posible que la parte de población desempleada que no recibe protección de desempleo y recuerden ustedes, en las estadísticas a que aludió uno de los días pasados el subsecretario, del 25% que existía en el año 84, se está pasando al 37 y al 43%, ese resto de desempleados desprotegidos, lógicamente tienen que subsistir de alguna manera y ese subsistir probablemente no pueda caminar por otra vía que por esa economía sumergida.

En definitiva, el trabajo es un bien escaso actualmente, como escasa es el agua en un desierto, y ese trabajo poco y escaso que existe, es necesario repartirlo. ¿Cómo se reparte? Pues, lamentablemente, haciendo sacrificar a parte de la población. El jubilado al que se le impone la jubilación deja su puesto de trabajo, en el que confortablemente está, al joven que le va a sustituir. Cuando se está estableciendo la prohibición práctica de las horas extraordinarias por una penalización de cuotas de seguridad social y, por tanto, virtualmente se impiden las horas extraordinarias lo que se está haciendo también es repartir esas horas entre aquellos que no tienen trabajo. Es decir, se trata de una política de empleo, en la que se puede decir que se reparte la miseria, o se puede decir que lo que se reparte es el bien escaso que es el trabajo. Y, ciertamente, a ello es a lo que van dirigidas fundamentalmente las iniciativas que en estos momentos se adoptan en España.

Vista esta primera parte de la exposición, reflejo de la crisis, consecuencia diría, de la crisis económica sobre la seguridad social, paso con mayor brevedad, para no cansarles, a, la política de concertación reflejada en materia de seguridad social. Quiero partir de un hecho claro y contundente. Así como la crisis de los años 30 fomentaron soluciones intervencionistas del Estado (basta pensar cómo los regímenes políticos de los años 30 se encontraron confortablemente con esas intervenciones en los Estados fundamentalmente autoritarios) la crisis actual, en cambio, está derivando el pensamiento económico, lo dicen los economistas, hacia so-

luciones promercado, es decir, hacia soluciones liberalizadoras, que requieran fundamentalmente contar con aquiescencia de las autonomías colectivas de los interlocutores de los grupos colectivos que están inmersos en la crisis económica. Y no cabe duda, esta tendencia del pensamiento económico hacia la liberalización, hacia la economía promercado, alejándose de figuras intervencionistas en exceso, crea el ambiente lógico de lo que puede ser la concertación social. A mí no me cabe duda, en un análisis de los datos, y por tanto, extrayendo conclusiones, conectando ideas del pensamiento económico con los hechos, que es justamente esta tendencia liberalizadora de economía promercado la que está propiciando las políticas de concertación en prácticamente todos los países europeos. Pero, cuando se habla de concertación, hay que matizar, porque no es lo mismo la concertación referida al derecho del trabajo que los problemas de la concertación referidos a la seguridad social. Este es un punto que, en numerosas ocasiones escapa al agudo análisis del observador.

Les voy a citar una serie de puntos en conjunto: la materia de seguridad social es una materia estatalizada fundamentalmente en España, derivada de los 40 años de franquismo, que fue paternalista absolutamente y es estatalizadora, absolutamente estatalizadora. La materia de seguridad social, no puede ser objeto de negociación colectiva, y por tanto no puede ser objeto de concertación en los acuerdos bilaterales. Esto explica que el acuerdo marco-interconfederal del año 80 y, el acuerdo interconfederal sin marco del año 83, hayan tratado estipulaciones en materias laborales pero no en materia de seguridad social, porque no podían hacerlo. En todo caso, cuando ha habido alguna pincelada en materia de seguridad social, se han tenido que limitar exclusivamente en esos acuerdos bilaterales de organizaciones empresariales y de organizaciones sindicales, a proponer meramente al Estado que modifique las normas estatales en materia de seguridad social. Primer punto, pues, que introduce cierta matización en la concertación de la seguridad social; es necesario que los temas de seguridad social sean tratados cuando la concertación se abre al abanico tripartito en que interviene el Estado junto a representaciones sindicales y de las organizaciones empresariales.

Otro punto que no puede pasar desapercibido, y esto hay que observarlo en la medida en que se ha tenido contacto intenso con el fenómeno de la concertación. Les digo, les hablo por experiencia propia, especialmente en el acuerdo nacional sobre empleo.

Los acuerdos tripartitos que hasta ahora se han producido en España, Acuerdo Nacional sobre Empleo y el Acuerdo Económico-Social, se han producido en el momento en que hubo de elaborar los presupuestos generales del Estado. Es el momento en que se iniciaron las deliberaciones. ¿Por qué? Porque los presupuestos generales del Estado vienen a ser la plasmación de la política económica del Estado para un determinado período de tiempo, un año. En definitiva, si los presupuestos generales del Es-

tado quieren hacer una política económica consecuente con la crisis, quieren reducir déficit público, quieren fomentar empleo, no tienen más remedio que ser elaborados de acuerdo con los interlocutores sociales que van a sufrir las cargas de los presupuestos generales del Estado, tanto en la imposición fiscal como en los relevantes sacrificios que esos presupuestos, en situación de crisis, van a establecer en la sociedad. En los dos supuestos del ANE y del AES se ha iniciado la concertación cuando el Estado ha necesitado, antes de elaborar los presupuestos, saber cuál es la opinión de los empresarios y de los trabajadores. Tan es así, que el Acuerdo Económico y Social fue firmado la última noche que había de plazo para presentar los presupuestos del Estado al parlamento y ante una situación de dificultad, conviene también saberlo, porque se aprecia en qué medidas estas políticas de concertación están derivando hacia situaciones concretas y específicas, en esa noche el Presidente del Gobierno tuvo que intervenir para que se aprobaran, ante la amenaza de no alcanzar acuerdo económico y social para estos dos años.

En tercer término, así como los acuerdos bilaterales pueden ser una especie, está discutido en la doctrina, o bien de convenios o negociación colectiva extra-estatutaria, es decir atípica, los acuerdos tripartitos son verdaderamente fuente material de normas, preestadio de la elaboración normativa, de tal manera que, esos acuerdos, esas estipulaciones no tienen fuerza de obligar ni a empresario, ni a trabajadores, ni al Estado, hasta tanto no sean plasmados en normas. Esto es lo que viene ocurriendo por ejemplo, cuando el Acuerdo Económico-Social hace una alusión a las pensiones y se elabora por el Gobierno un Proyecto de Ley de pensiones; o bien con las medidas de fomento de empleo, que no tienen ningún vigor directo e inmediato, sino que necesitan un reglamento, un decreto, aprobado por el Consejo de Ministros. Por tanto, las estipulaciones no tienen fuerza por sí misma. Tienen, eso sí, la fuerza política del pacto entre caballeros, aquella figura del derecho anglosajón del "gentlemen agreement", pero nada más. Necesitan, pues, la norma.

Hay un punto que pasa desapercibido también y es importante tomarlo en consideración. Cuando en una mesa de negociación, se reúne el Estado junto a empresarios y a trabajadores, prácticamente se sitúan en el mismo plano. Sin embargo, los intereses representados son distintos, porque los empresarios, están representando unos intereses parciales, colectivos, no cabe duda, pero parciales, en el mundo empresarial. Cuando las centrales sindicales están en la mesa de negociación están representando unos intereses colectivos, no cabe duda, pero parciales también, del mundo laboral. Cuando el Gobierno está sentado en esa mesa, no está representando intereses parciales: está representando intereses de toda la comunidad, de toda la sociedad; incluidos los parciales. Ocurre, que al situarse en el mismo plano se están produciendo situaciones peligrosas. Conviene también conocer las caras ocultas de la luna, de la concertación. No deben situarse, a mi modo de ver, en el mismo plano esos intereses, los

parciales y los generales. En los compromisos bilaterales lo que se compromete entre empresarios y trabajadores son cuestiones negociables entre ellos y cuando se alcanza el compromiso hay una paz social, evidentemente, pero también existe el peligro de no alcanzarse el compromiso e ir a la confrontación. Cuando se trata de acuerdos tripartitos las estipulaciones se alcanzan entre las tres partes, pero igualmente si no se alcanza el compromiso existe el grave peligro de confrontar a los trabajadores frente al Estado. A mi modo de ver, esto es lo que ha ocurrido y está ocurriendo con la famosa ley de pensiones que el Gobierno ha tenido que aprobar y enviar a las cortes.

Soy consciente de que no basta hacer una simple crítica, sino que hay que avanzar algo más, hacia la búsqueda de soluciones. Y en este sentido me he pronunciado públicamente en España con publicaciones. Es conveniente institucionalizar el marco de la concertación social. Que no sea esporádico, que sea institucionalizado en la constitución de un Consejo Económico-Social. Pero con amplia representación, no sólo de empresarios y de trabajadores. Porque la concertación social, no lo olviden, si quiere alcanzar el calificativo de pacto social, afecta a los consumidores, afecta a los jubilados, afecta a sectores de población mucho más allá de los meros empresarios y de los meros trabajadores. Y tan sólo en un marco institucional como el de un Consejo Económico y Social cabría la posibilidad de que esas representaciones fueran mucho más amplias de lo que son en la actualidad. No cabe duda que cuando se pueda institucionalizar, y tengo la impresión de que las experiencias que en España se vienen adquiriendo en materia de concertación social, llevan ya hacia la cristalización institucional de ese marco de concertación. Lo que ocurre es que ese marco de concertación suscita algún tipo de recelo entre las propias cámaras parlamentarias, porque la planificación económica, que según la Constitución, podría y debería ir por esa vía, unido al problema grave en España de las comunidades autónomas, llegaría a suplantar, dicen en las Cámaras Parlamentarias, a los propios debates parlamentarios. Lo cual, no parece que sea absolutamente correcto.

Me queda poco por exponer y es lo referente al AES, el Acuerdo Económico y Social. Y específicamente me voy a referir a alguna de las medidas relativas a seguridad social. Una de las medidas que el AES prevé, habida cuenta del problema de exorbitante presión fiscal que tienen las empresas, es la reducción de las cotizaciones. El AES dice que las cotizaciones se reducirán en un 0,30% la cotización general, y en un 10% la cotización relativa al accidente de trabajo. Y establece además, los tipos de cotización, de una serie de cotizaciones especiales conexas a la de seguridad social.

Pero si se lee bien el AES, efectivamente, junto a esa reducción de las cotizaciones resulta que hay otra serie de cotizaciones adicionales, como son las del Fondo de Solidaridad, o las de la reconversión industrial,

que también se financia con cotizaciones. Es decir, que si bien por un lado se reduce la presión fiscal por otro lado se incrementa con nuevas cotizaciones.

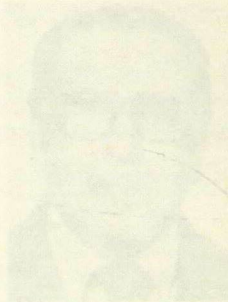
Reforma del desempleo: También se aludía en una de las exposiciones anteriores a una ley de 1984 que ya había establecido las vías reformatoras del desempleo. El reglamento es muy reciente, ha aparecido el 7 de mayo de 1985, en el Boletín Oficial del Estado español. Y, efectivamente, se amplía el campo subjetivo, para abarcar a más desempleados. En esas estadísticas que veíamos, desde el 25% se pretende llegar al 47%. Pero hay fenómenos curiosos, porque en esa reforma del desempleo, y lo hago como una disgresión, como una curiosidad, pueden tener derecho al desempleo aquellos liberados de prisión aun cuando no hayan trabajado en momento anterior. Cuando eso se explique en clase, y, los alumnos que están a punto de terminar la carrera observan que al terminar su licenciatura, normalmente, se van a encontrar desempleados sin derecho a protección mientras que tendrían derecho a la protección si cometieran algún delito, les produce una cierta desazón. No es que el Gobierno español esté intentando fomentar las actitudes delictivas, pero así pareciera. En la misma reforma del desempleo, se amplía su duración.

El problema se está planteando en la actualidad con las pensiones. El AES estableció una revalorización de pensiones de un 7%, globalmente estimado, en mayor cuantía aquellas más bajas, en cambio en menor cuantía aquellas pensiones más altas. Más allá de la mera revalorización, se ha elaborado un proyecto de ley que ha dado lugar, prácticamente, a una ruptura del Acuerdo Económico y Social, porque el Gobierno haciendo caso omiso a los acuerdos en la comisión de reforma de seguridad social propugna una reducción de las pensiones. Para establecer la cuantía de la pensión, según este proyecto de Ley, va a ser necesario computar el promedio de los quince años de cotización anterior, cuando en la actualidad para establecer esa cuantía de pensión habría que tener en cuenta los diez años cotizados con anterioridad y los dos años elegidos por el trabajador que normalmente eran los más beneficiosos, eran los más recientes al tiempo de jubilarse, por lo cual, la jubilación, según el porcentaje que le correspondía, era bastante alta. Esta nueva ley reduce las pensiones y las reduce drásticamente. El Gobierno dice que en el 80%. Probablemente nó, probablemente se reduzcan bastante más. Todo ello es producto, naturalmente, de la crisis económica.

El drama de la Seguridad Social en crisis consiste en que cada vez menos empresas, con menos trabajadores, cotizan menos, para proteger a más necesitados con más necesidades que cubrir.

APROXIMACION AL SISTEMA DE PRESTACIONES SOCIALES EN COLOMBIA

Por: Rafael Forero Rodríguez



APROXIMACION AL SISTEMA DE PRESTACIONES SOCIALES EN COLOMBIA

Por: Rafael Forero Rodríguez

que también se financia con cotizaciones. Es decir, que si bien por un lado se reduce la presión fiscal por otro lado se incrementa con nuevas cotizaciones.

La reforma del desempleo. También se alude en una de las exposiciones de motivos a una ley de 1984 que ya había establecido las vías reformadoras del desempleo. El reglamento es muy reciente, ha aparecido el 7 de mayo de 1985, en el Boletín Oficial del Estado español. Y, efectivamente, se amplía el campo subjetivo, para abarcar a más desempleados. En las estadísticas que veníamos desde el 35% se pretende llegar al 47%. Pero hay hechos muy curiosos, porque en esta reforma del desempleo, y lo hago como una digresión, como una curiosidad, pueden tener derecho al desempleo aquellos liberados de prisión sin cuando no hayan trabajado en el momento anterior. Cuando eso se explique en clase, y, los alumnos que estén a punto de terminar la carrera observen que al terminar la licenciatura, normalmente, se van a encontrar desempleados sin derecho a protección mientras que tendrían derecho a la protección si consideraran algún delito, les produce una cierta demora. No es que el Gobierno español esté intentando fomentar las actitudes delictivas, pero así pareciera. En la misma reforma del desempleo, se amplía su duración.

RAFAEL FORERO RODRIGUEZ

Abogado. Catedrático.

Fundador de la Asociación Iberoamericana de Derecho del Trabajo, de la Asociación Colombiana de Seguridad Social y expresidente de la misma institución. Miembro del Instituto Latinoamericano de Derecho del Trabajo y del Comité Ejecutivo de la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo.

Académico de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y de Número de las Academias Mexicanas del trabajo y Mexicano de Derecho Procesal.

El drama de la Seguridad Social en crisis consiste en que cada vez menos empresas, con menos trabajadores, cotizan menos para proteger a más necesitados con más necesidades que cubrir.

APROXIMACION AL SISTEMA DE PRESTACIONES SOCIALES EN COLOMBIA



Por: Rafael Forero Rodríguez

**“El sistema de gobierno más perfecto
es aquel que produce mayor suma de felicidad posible,
mayor suma de seguridad social
y mayor suma de estabilidad política”.**

**SIMON BOLIVAR (Discurso de Angostura,
Febrero de 1819)**

El Régimen de Pensiones del Sector Privado, comprende lo establecido por el Código Sustantivo del Trabajo y el Instituto de los Seguros Sociales.

A manera informativa indicaré el esquema del régimen de pensiones de los empleados públicos y trabajadores oficiales.

El régimen de los empleados oficiales es uno de los más antiguos del país. Nació prácticamente a la vida jurídica al día siguiente de nuestra emancipación de la Corona Española y otorgó beneficios a militares y maestros, posteriormente a empleados de telégrafos y correos (ley 11 de 1921). Gradualmente se hace extensivo a los docentes de escuelas primarias, Ley 50 de 1886 y Ley 11 de 1913 a los educadores del sector privado.

La ley primera de 1932 creó la pensión jubilatoria para los empleados de los ferrocarriles, de empresas "particulares" con 20 años de servicio. El decreto 1471 del mismo año 32, beneficia a los trabajadores de los tranvías, servicio de funiculares, cables aéreos y ferrocarriles particulares y oficiales.

Pero el estatuto que vino a configurar plenamente un régimen de pensiones, fue la Ley 6a de 1945, aplicable no sólo a los empleados oficiales, sino también a los particulares.

Posteriormente el Decreto 3135 de 1968 estructuró el régimen de pensiones de los empleados públicos y trabajadores oficiales, el cual ha sido adicionado con leyes posteriores.

Ley 90 de 1946

La ley 90 de 1946, orgánica del régimen de los Seguros Sociales en Colombia se expidió cuatro años antes que el Código Sustantivo del Trabajo que nos rige.

Dado el hecho cierto que en nuestro país no existe un régimen de seguridad social, lo que existe son Cajas de Seguridad Social Oficial y el Instituto de los Seguros Sociales.

Rafael Uribe Uribe

Para quienes deseen adentrarse en el estudio del origen de nuestras leyes sociales, obligatoriamente figura el personaje a quien con mucha justicia denominamos Precursor del Derecho del trabajo y de la Seguridad Social en Colombia.

Para ello sólo nos basta el estudio de su programa de Derecho Social, expuesto en el año de 1904 en el Teatro Municipal de Bogotá ante el Cuerpo Diplomático acreditado ante nuestro país, y ante un puñado muy selecto de compatriotas.

Allí Uribe Uribe, de manera vehemente trató todo lo atinente al trabajo humano, al salario, al descanso, a los dominicales, al trabajo de mujeres y de menores, al pago de jornales y también a las libretas de jornales con un ahorro diario y semanal, para ser entregado a los trabajadores a su retiro de la hacienda donde prestaren sus servicios, ya en épocas de siembra o de cosechas.

Dentro de esa inquietud permanente por el Derecho Social, Uribe Uribe una y otra vez, presentó ante las Cámaras Legislativas su proyecto de ley sobre "Accidentes de Trabajo". Sólo después de que el caudillo

fuera asesinado en las gradas del Capitolio Nacional, su proyecto hizo tránsito, y así surgió la Ley 57 de 1915 sobre accidentes de trabajo.

Seguidamente y hasta el año 30 no figuraron de importancia inquietudes en derecho laboral. Sólo en 1934, bajo la administración del Presidente Alfonso López Pumarejo la Ley 10a., de dicho año (noviembre 20) con un título muy curioso, si se tiene en cuenta que decía "Sobre pérdida y rehabilitación de derechos políticos y por la cual se establecen algunos derechos de los empleados".

Para los estudiosos del derecho laboral, esta ley en sus artículos 12 a 15 indica: "Artículo 12. Se entiende por empleados particulares, para los efectos de esta Ley, toda persona que no siendo obrero, realice su trabajo por cuenta de otra persona o entidad, fuera del servicio oficial, en virtud de sueldo o remuneración periódica o fija, participación de beneficios o cualquiera otra forma de retribución.

Se entiende por patrono, la persona por cuya cuenta se realice el trabajo del empleado. Si esta persona obra como intermediario entre el dueño de la empresa o negocio y el empleado, serán responsables solidariamente del cumplimiento de las disposiciones establecidas por esta Ley, el dueño y el intermediario".

"Artículo 13. Todo contrato de trabajo con empleados particulares se extenderá por escrito en papel simple, en dos ejemplares, para que conserve uno cada parte, y estará exento de los derechos de timbre y sanidad. Este contrato, además de las estipulaciones que acuerden los contratantes, y que no contraríen la presente Ley, contendrá: Las especificaciones del trabajo a que se obliga el empleado, la cuantía de la remuneración y la forma y período de pago; la duración del contrato, las causales que lo hagan caducar durante su vigencia, y un certificado de salud expedido por un médico graduado escogido y pagado por el patrón.

En caso de controversia, el contrato antedicho será plena prueba de las obligaciones respectivas.

Parágrafo: Los contratos que se hallen vigentes al entrar a regir esta Ley, deberán hacerse constar por escrito y sujetarse a sus disposiciones, en un término de sesenta (60) días, a partir de la sanción de ella.

Parágrafo. La Oficina General del Trabajo redactará y publicará un modelo de contrato de trabajo de que trata esta ley, cuyos términos generales se observarán al hacer tales convenios, sin perjuicio de que las partes incluyan estipulaciones que no violen disposiciones legales. En caso de que no se haya firmado contrato, éste se presume celebrado de acuerdo con los términos de modelo publicado por la Oficina General del Trabajo en el Diario Oficial. Dicha entidad revisará, cuando lo estime conveniente, el

mencionado modelo, con el fin de hacerle las modificaciones que la experiencia aconseje”.

“Artículo 14. Los empleados particulares gozarán de las siguientes concesiones y auxilios:

- a. Quince (15) días de vacaciones remuneradas por cada año de servicio, de conformidad con las remuneraciones ordinarias devengadas. La época de vacaciones será señalada por el patrón;
- b. Auxilio de enfermedad hasta por ciento veinte (120) días, a la rata siguiente: las dos terceras partes del sueldo, durante los primeros sesenta días (60) de la enfermedad; la mitad, para los treinta días siguientes, y la tercera parte para el tiempo restante;
- c. *En caso de despido, que no sea originado por mala conducta ni por incumplimiento del contrato comprobados, tendrán derecho a un auxilio de cesantía equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicio que presten o hayan prestado, y proporcionalmente por las fracciones de año. Para los efectos de este artículo se tomará el sueldo medio que el empleado hubiere devengado en los tres últimos años de servicio, y si hubiere trabajado por un tiempo menor, se tomará el sueldo medio de todo el tiempo de trabajo.*

Parágrafo: Al auxilio de cesantía tendrá derecho el empleado, aunque su retiro del servicio obedezca a terminación del contrato por vencimiento del plazo de duración, excepto, en este caso cuando el patron se allane a renovarlos en condiciones iguales a las anteriores, y el empleado no acceda a ello”.

Comentario.- La Ley sobre auxilio de cesantía para los trabajadores particulares con muy pocas modificaciones sigue siendo la misma.

El empleo - Definición, resultados, consecuencias

Según el diccionario de la Lengua Española empleo es “acción y efecto de emplear. Destino u ocupación, oficio”.

Tenida en cuenta la anterior definición y la que en lengua Portuguesa nos indica de igual o idéntica manera “emplegar, dar empleo”, nos atenderemos en el breve análisis del empleo.

Las fórmulas modernas de la generación de este medio económico conducen al desarrollo social de progreso territorial y el hecho de generar empleo; fórmula del mismo, que a todo lo largo de nuestros países conlleva necesariamente a una serie de medidas económicas, políticas, sociales y de naturaleza mixta, las cuales aunán desde luego un desarrollo

coordinado y constante del Estado, de los grupos económicos y trabajadores.

No de otra manera, no de otra forma, podremos encarar el permanente y constante enfrentamiento que surge de la producción obtenida a través de los salarios pagados y la reducida y menguada economía doméstica de los trabajadores.

El flujo potencial de gentes que, circunstancias ajenas a su voluntad se encuentran privadas de ingresos, que en una u otra forma traten de contrarrestar el impacto de los costos y sobre-costos a la canasta familiar, se manifiesta como un hecho endémico de nuestra América.

Es de todos conocido el impacto recibido sobre los reducidos salarios cuando productos esenciales a la vida humana encarecen sus precios. El renglón de los combustibles cada día infunde un deterioro del ingreso personal, como quiera que los Estados se ven constantemente avocados al alza de ellos.

Desde luego este impacto, es más notorio en los ingresos de por sí deteriorados de aquellas personas que aún, no siendo trabajadores subordinados, tienen que reducir este flujo constante de cambios de precios.

Nos hemos encarado en varias oportunidades al desempleo. Hemos tratado por todos los medios factibles y no factibles: con reuniones continentales, territoriales o de zonas afines geográficamente. De idéntica manera los organismos internacionales como la O.I.T., se han preocupado del mismo fenómeno. Lo anterior es cierto, es palpable. No obstante lo cual, cada día es más difícil generar empleo. Los factores territoriales, políticos, étnicos sociológicos y aun religiosos, parece que se confabulan en su contra, esto es, sin hablar de los telúricos y climáticos que en los últimos años también ha sido factor negativo en la mayoría de los pueblos americanos.

Generar empleo, presentar a los Parlamentos, consejo de gobierno, gabinetes estatales, una serie de estudios de fórmulas no es tarea fácil. Aquella solución que para determinado país en un momento puede ser variable, lo denominamos "fórmula salvadora" pero en el contexto de los países americanos no puede ser fórmula matemática.

Es éste un tema al cual no quería referirme en este estudio. Pero es obvio que los frecuentes cambios de gobiernos han conducido desde luego, a cambios de estructuras como sus diversas críticas y conceptos. De ahí que la tarea no sea fácil. Pero no por ello debemos desalentarnos hechando todo por la borda de la frágil embarcación que en pocos lustros hubiésemos podido salvar en nuestra tierra americana.

La permanente preocupación en la organización internacional del trabajo condujo a un foro latinoamericano que se efectuó en la ciudad de Bogotá, Colombia en 1970.

Esta reunión aportó a los países participantes entre ellos Brasil, una fecunda concepción y reflexión del tema. La "estrategia para una política de empleo" así llamado el seminario, dejó desde luego con la ayuda de los expertos de OIT, fecundos resultados después de diez años. Todo contexto de "Fórmula salvadora" queda atrás con la super-población de nuestros países y la figura nuestra del costo de la vida. Entonces nos preguntamos con nó poca sorpresa:

1. ¿Se puede tratar de regularizar el empleo, legislar en materia de estabilidad laboral, de seguridad social y previsión social en estas condiciones?
2. Las permanentes cargas que pesan sobre las instituciones de seguridad social de nuestros países, dejan un pequeño o reducido remanente para asumir otras obligaciones como el seguro de desempleo?

Política demográfica

La mayoría de nuestros países, ni ejecutan ni realizan una política demográfica acorde con sus circunstancias, que estimule la responsabilidad de los padres frente al porvenir de los hijos y de la sociedad, que se inicia con una adecuada educación sexual y una planificación de la familia que se ajuste a esos deberes. Esa política educativa, como la de enseñar a leer y a escribir es propio de los Estados. Son éstos los que deben encarar una campaña sistemática y frontal del problema.

Ella debe procurar que el ritmo de crecimiento de la población, en lugar de destruir o menguar las posibilidades de realización del hombre de América, dados los actuales recursos de nuestro patrimonio, los incrementos en miras a las generaciones futuras, tiene desde luego que tratar de distribuir su población en aquellas áreas menos pobladas o prácticamente despobladas de nuestros países. Desde luego con la incorporación de nuevas áreas de la economía y la orientación, las corrientes migratorias hacia otros polos de desarrollo.

Por ello una política demográfica no exige a los Estados y desde luego a la sociedad a acelerar la sustitución de una estructura de dependencia, que la urge como necesidad que es para que la totalidad del pueblo americano alcance la madurez de su realización como quiera que así se defina la misma madurez política, social y económica de cada Estado.

Política industrial

Todos los economistas, expertos y politólogos que escriben y tratan el tema de la industrialización en los países europeos, en el Japón o en Africa, coinciden en afirmar que existieron verdaderos milagros luego de la segunda guerra europea: por eso es dado predicar del “milagro Aleman”, del “milagro Japonés”, etc.

En nuestra América el sistema de industrialización cobró vida y actualidad permanente como medio generador de empleo.

Verdaderas ciudades se han industrializado por completo: tomamos como ejemplos Sao Paulo para Brasil, Monte Rey para México, Buenos Aires para Argentina, Medellín para Colombia, Maracay para Venezuela y Montevideo para la República Oriental del Uruguay.

Pues ciudades a fuerza de un constante batallar, han logrado industrializarse, generar más empleo; cuya resultante ha sido la de dar ocupación a un alto porcentaje de mano de obra calificada y por ende costosa, se encuentra hoy enfrentada a problemas tales como los siguientes:

1. La invasión de gran cantidad de elementos eléctricos, electrodomésticos y a veces de carácter suntuario provienen del lejano Oriente, los cuales aparecen en nuestros mercados en circunstancias más favorables en virtud de los bajos salarios o de la escasa remuneración que recibe la abundante mano de obra oriental. En contraposición a los altos costos de los productos terminados en el seno de nuestra industria.
2. El parque automotor fabricado o ensamblado en nuestros países desde el Río Grande hasta el Río de la Plata, se presenta al comprador con precios poco competitivos a causa de rubros tales como materias primas, costos salariales y de seguridad social, al igual que los diversos impuestos que los gravan. De todo lo anterior resulta inequitativa la justa posición de precios con el valor real de los automóviles del lejano oriente o de países allende la Cortina de Hierro, que pueden ser traídos a América con sólo cancelar gravámenes aduaneros, que no obstante estimarse altos, resultan inferiores al precio de fabricación en nuestros países.
3. Otro tópico es el relativo a las inversiones hechas por el sector industrial en asuntos tales como vivienda, seguridad social, pliegos peticionales y convenciones colectivas de trabajo, celebradas sin ninguna reglamentación o evaluación de costos, lo cual conlleva necesariamente a una situación de desestímulo en el campo de la industria.

Todo lo cual está física y económicamente en contra de la ampliación de las plantas existentes, del fortalecimiento de las fuentes de ingreso y de estímulo al mercado.

Lo anteriormente indicado es fruto de mi experiencia obtenida a lo largo del ejercicio profesional, dedicado al derecho del trabajo.

Para concluir este capítulo es bueno subrayar un hecho permanente, constante y latente en varios de nuestros países, en los cuales la pesada y mediana industria se encuentra ante la necesidad imperiosa de solicitar a las autoridades administrativas del trabajo, permiso para despedir en porcentajes altos a sus trabajadores.

Escrito desde luego con la desazón que este hecho produce y la pérdida económica sufrida en la preparación de mano de obra e indemnización por retiro.

Costos de operación y costos de producción

Como consecuencia de la fluctuación en las divisas internacionales, que somete permanentemente a la pequeña y mediana industria a un estudio de costos de producción, viéndose desde luego por los altos intereses bancarios y extrabancarios que obligan al desestímulo y encarecimiento del producto elaborado, con la consabida repercusión reflejada en altos costos marginales en la economía de cada factoría.

Los costos de operación, ya se ha dicho constantemente, se ven afectados por ajustes externos al medio. En tanto que los de operación son objeto permanente del golpe que sufren por mayor valor inesperado a la materia prima, del aumento salarial y prestacional que previene de las convenciones colectivas de trabajo.

Desequilibrio entre el campo y la ciudad

En la mayoría de los países americanos por no decir que en todos, existe un protuberante desequilibrio entre los niveles de vida de la población campesina y los de persona que habitan en las ciudades.

El éxodo permanente del campo a la ciudad, contribuye desde luego a agudizar la situación del desempleo urbano.

Todo lo anterior es causado por el desfase existente entre el campo y las grandes urbes.

Nuestros campesinos carecen de agua potable, vías de comunicación, transporte, educación adecuada, distracciones acordes con su grado de

cultura y en muchos casos carencia de energía eléctrica y desde luego de seguridad social.

En consecuencia es indispensable conceder toda la atención y buscarle soluciones a estos graves problemas.

No podemos contrarrestar el flujo de mano de obra no calificada del campo a la ciudad, si por lo menos no dotamos a aquellas grandes masas de los elementos más simples para su humana existencia. En múltiples oportunidades me he encontrado con este fenómeno: Se requiere en la ciudad mano de obra no calificada para trabajar en el campo: como ejemplos tenemos al obrero de la construcción, del cultivo de las flores y de hortalizas, quienes por lo general deben asumir los gastos de una vivienda en la ciudad para recibir un salario rural, que desde luego por múltiples circunstancias se aminora y debilita, al tener que disponer de él en transporte.

En estos momentos Colombia tiene como uno de sus mayores ingresos de divisas, la exportación de plantas ornamentales y de flores: tales como rosas, crisantemas, pompones y claveles. En la Sabana de Bogotá trabajan más de sesenta mil mujeres en esta nueva actividad. Pues bien, no obstante percibir a través de convenciones colectivas de trabajo ingresos personales casi o igual al salario industrial, éste se encuentra afectado por el sitio de trabajo. Se ha dotado de transporte, alimentación, servicios y asistenciales inmediatos a cada finca de cultivo, pero esto no logra aminorar el deterioro salarial constante. Cabe anotar que esto sucede sin tener en cuenta el hecho de un mayor valor en el arrendamiento habitacional que tiene que cubrir este trabajador en la ciudad.

El trabajo: aspecto histórico, humano, aspecto moderno, definiciones

Antes de adentrarnos en el tema propuesto, es necesario enfocar el estudio del trabajo desde los aspectos fundamentales que los tratadistas han enunciado así:

1. Una noción física

Para la física, el trabajo es "acción de toda fuerza capaz de modificar el mundo exterior o material". Por ello se puede hablar de trabajo humano, trabajo de los animales y de las máquinas.

2. Una noción fisiológica

Para lo cual es bueno tener en cuenta la definición del profesor Donato Bocia, en su tratado de medicina del trabajo, quien afirma que éste se "cumple por efecto de la múltiple transformación de las distintas formas de energía en el interior de nuestros tejidos, tanto

en el período de su marcada actividad funcional como es de relativo reposo”.

Es importante agregar que la noción de trabajo fisiológica va unida al concepto de fatiga, la cual se manifiesta como una disminución del poder funcional de los órganos provocada por exceso de trabajo.

3. *Una noción filosófica*

Con el objeto de poder subsistir el hombre necesita trabajar. Etimológicamente “trabajo” proviene del latín “trabis” que significa traba u obstáculo.

El hombre y el trabajo se encuentran perfectamente unidos desde el principio de la humanidad.

Los antiguos Hebreos estimaron que el trabajo era una sanción divina, por ello encontramos en el Génesis:

“Por tí será maldita la tierra, con trabajo comerás de ello todo el tiempo de tu vida; te dará espinas y abrojos; y comerás de las hierbas del campo; con el sudor de tu rostro comerás el pan hasta que vuelvas a la tierra”.

4. *Noción económica*

La noción económica de trabajo es la más aceptada en nuestra época. De ahí el hecho permanente, constante y real de estimar al trabajo como factor decisivo de las economías firmes y duraderas de los países modernos e industrializados.

Como lo afirmaba Enrique L. Marshall en su tratado “La Ciencia de la Economía”. El trabajo es la actividad racional del hombre aplicada a la producción de bienes”.

5. *Noción jurídica*

Por último nos adentramos en la noción jurídica del trabajo. Es así como debemos en nuestro estudio estimar el trabajo realizado por el hombre como factor de hechos sociales. Para Ludovico Barassi el concepto jurídico de trabajo humano es muy claro como “relación obligacional” sería “el despliegue que el hombre hace de energías en pro de otra persona”.

En opinión de Mazzoni y Grechi, por trabajo podría entenderse “es desarrollo de energías que el hombre destina a la utilidad de otra persona, en una relación jurídica”.

Por ello la ley colombiana en el artículo 5 de su Código Sustantivo, reglamenta el trabajo dependiente que se presta a base de un contrato de trabajo, es: "toda actividad humana libre, ya sea material o intelectual, permanente o transitoria, que una persona natural ejecuta concientemente al servicio de otra, y cualquiera que sea su finalidad, siempre que se efectúe en ejecución de un contrato de trabajo".

Ocupación

"Trabajo o cuidado que impide emplear el tiempo en otras cosas".

Enfoque sobre "Seguridad Social"

Al querer adentrarnos poco a poco sobre el "Seguro de desempleo" es necesario hablar de la seguridad social.

No pretendemos por lo tanto realizar un estudio histórico del tema, que a todas luces resultará fatigante.

Para quienes desean recordar el sentido latente de seguridad social enfocando el vocablo en toda su magnitud, diremos que tratadistas, expertos e investigadores de la seguridad social afirman que ésta consiste en "Combatir la miseria", desde todo ángulo y en todas sus manifestaciones. En sus "Instituciones de Seguridad Social", séptima edición, el profesor Manuel Alonso Olea al hablar de las nociones de seguridad social, indica: "El segundo y menos conocido de los informes de William Beveridge definió la seguridad social como el conjunto de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse, por óptima que sea la situación de conjunto de la sociedad en que vivan".

De idéntica manera al decir LUIS ARENAS EGEEA que "La Seguridad Social es una idea que está en el ambiente", estamos desde luego afirmando que la seguridad social es una necesidad. Sí, una necesidad hoy más que nunca en que nos tocó vivir. Una necesidad latente y actuante, ante la inminencia de tanto riesgo, de tanto peligro físico, peligro económico", peligro de progreso, peligro de improvisación en el que se encuentra empañada la humanidad.

Simón Bolívar y la seguridad social

Para los americanos y en especial quienes formamos parte de los territorios bolivarianos, es en cierto modo de elemental justicia, decir que el Libertador fue la primera persona que habló en su discurso de Angostura, en el mes de febrero de 1819 de Seguridad Social cuando dijo:

“El sistema de gobierno más perfecto es el que comparta mayor cantidad de bienes, de seguridad social y de estabilidad política”.

En aquellas frases está dicho todo. No olvidemos que hablar en el año de 1819 de seguridad social era menos que novedoso, insólito. Procurar por todos los medios conseguir que un pueblo amante de la libertad, enmarcase dentro de las ideas propias de la época un tema de esta naturaleza era una fantasía.

Campo de aplicación de la seguridad social

La seguridad social tiene un campo de aplicación muy grande. De igual manera su obligatoriedad y generalidad.

Es desde todo tipo de vista lógico suponer que al hacerse obligatoria la norma de seguridad social, ello pretende favorecer al ser humano.

En cuanto a su generalidad, es por cierto la manera de cubrir a aquellas personas que realizan una labor física o intelectual, que la ejecución de ese trabajo sea por cuenta ajena o por cuenta propia. En todo caso se pretende por todos los medios factibles conseguir para aquellas personas la cobertura de un riesgo o de distintos riesgos en guarda de su integridad física o intelectual. Con el objeto de lograr esa cobertura los Estados se encuentran enfrentados a una serie de medidas económicas, políticas, sociales que conducen a cargas tributarias, medidas de emergencia, etc. De ahí el hecho innegable en la mayoría de los países en vía de desarrollo, que las medidas adelantadas en este género ocasionan serio déficit a los institutos o establecimientos encargados de la seguridad social.

Desarrollo económico y desarrollo social

Uno de los puntos básicos que debería ser examinado es la diferencia existente entre el desarrollo económico y desarrollo social. Diferencia que debe analizarse con todo cuidado para evitar la continuidad de unos criterios unilaterales de la planeación y el desarrollo, y para desembocar, oportunamente en la concepción integral que definiera muy bien su Santidad Pablo VI en la Encíclica *“Populorum progressio”*.

“El desarrollo integral es el desarrollo de todo el hombre y de todos los hombres, “y agrega” el desarrollo integral del hombre no puede darse sin el desarrollo solidario de la humanidad”.

El tema que estamos tratando se encuentra ligado con los conceptos dados por su santidad Pablo VI. El desarrollo de la sociedad en que nos toca vivir, exige desde luego una serie de presupuestos de toda índole; económicos, técnicos, sociales, ambientales, dentro del complejo panorama actual.

La obligación de invertir

Si bien es cierto que los estudios económicos practicados en los últimos años, exigen de parte de quien realiza una inversión económica, que anterior a ésta se hagan toda clase de estudios, con el fin de determinar de la manera más exacta la factibilidad del negocio y la asegurada rentabilidad. No menos cierto es que existen tantos dineros ociosos que bien pudieran ser empleados en generar empleo. De modo que se multiplique la riqueza real y se realice una auténtica promoción de los sectores deprimidos de la sociedad.

Ahora bien, para que las inversiones sean eficientes efectivamente hacia objetivos que promuevan el bien común y sean perfectamente compatibles, con éste, es preciso que las autoridades encargadas de su regulación adopten cuantas medidas sean necesarias, en forma de estimular, frenos o sanciones si fuera del caso.

Creado este desarrollo, que en un momento dado no se convierta en aumentar sin límites la producción y el consumo. Aumentos que en un momento dado aparten de la mente del industrial el aspecto humano. El hombre como tal, sus necesidades e inquietudes y desde luego su situación física, médica, psíquica etc.

Dentro de las escalas o valoraciones anteriores, debemos tener en cuenta desde luego la subordinación de todas estas realidades económicas, a otras más superiores, no cotizables de carácter humano o de otra índole que dan sentido a la vida y la hacen más digna.

No podíamos terminar estas apreciaciones sin presentar al auditorio las bellas y sentidas palabras que nuestro especialista en Derecho de la Seguridad Social Profesor JESUS MARIA RENGIFO ORDOÑEZ dijera en la introducción de la segunda Edición de su obra la Seguridad Social en Colombia cuando anuncia que... ¿“Llegará el día en que el hombre pueda proclamar su libertad del temor a lo desconocido y de la angustia de sus necesidades? Creemos que nunca. En verdad, los círculos serán cada vez más reducidos en los aspectos económicos y sus secuelas; la protección será vigilante insomne contra las contingencias humanas. Llegará, sí, un día en que el pan sea más blando y la vida discurra hacia su fin con menos amarguras que las de nuestros antepasados y la nuestra; llegará un día en que los pueblos vivan perfectamente organizados y en paz; para entonces, el hombre habrá sacrificado su libertad, en pro de su bienestar al hacerse parte de un engranaje encaminado a buscar su protección; pero cuando escuche el tic-tac de los deberes y derechos, sentirá sobre sus hombros el peso de una tranquilidad tan completa, que bien puede degenerar en aburrimiento, en nostalgia de lucha, en añoranza del riesgo para tener la vivencia de los contrastes, y la insatisfacción marcará las rutas de su nueva angustia; las organizaciones humanas serán impotentes para satisfacerle,

por cuanto es inconforme, cada día algo posee, pero más desea, porque persigue la perfección y su ausencia le produce sufrimiento; en este encadenamiento de satisfacciones y aspiraciones, le sorprende la muerte, transmitiendo a sus hijos idénticas preocupaciones y frustraciones”.

LAS CESANTIAS:

¿UN PROBLEMA MANEJABLE?

Por: Luis Fernando Rodríguez Naranjo

LAS CESANTIAS:

¿UN PROBLEMA MANEJABLE?

Por: Luis Fernando Rodríguez Naranjo

LUIS FERNANDO RODRIGUEZ NARANJO

Economista de la Universidad del Valle.

Asistente de Investigaciones y Proyectos de la Fundación para el Desarrollo Industrial del Valle-FDI, Cali.

Profesor de la Universidad Externado de Colombia.

Jefe de la División de Trabajo y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación y Jefe (E) de la Unidad de Desarrollo Social del mismo.

Ha publicado investigaciones sobre diversos aspectos socioeconómicos. Entre estos figuran investigaciones sobre Bogotá, el Departamento y varios Municipios de Cundinamarca.

Actualmente Director de Planeación y Desarrollo de la Cámara de Comercio de Bogotá.

LAS CESANTIAS:

¿UN PROBLEMA MANEJABLE?

Por: Luis Fernando Rodríguez Naranjo



El régimen de cesantías vigente en Colombia para el sector privado ha sido materia de debate durante los últimos años. Recientemente se ha agudizado la controversia sobre sus ventajas y costos y sobre el impacto que el sistema tiene en las empresas.

El problema central radica en la carga que representa el régimen de cesantías para la actividad privada. De acuerdo con la Ley, los empresarios deben pagar a los trabajadores, por este concepto, el valor de un salario mensual por cada año de trabajo. Sin embargo, el cálculo de la prestación se efectúa, en su forma más simple dentro del sistema variable o de cesantías no congeladas, multiplicando el valor del último salario por el número de años de trabajo. Este producto da siempre un valor mayor que la suma de los salarios pagados por años, cuya diferencia constituye la retroactividad de las cesantías. Adicionalmente, se debe reconocer anualmente un 120/o de intereses sobre las cesantías acumuladas a 31 de diciembre.

La opinión de los empresarios ha sido la de que su problema no radica en el pago de un salario por año, sino en la retroactividad y los intereses del 120/o, pues estos son elementos que deben agregarse en todo o en

parte a los costos de la actividad productiva, con efectos negativos importantes para la generación de empleo.

La Cámara de Comercio de Bogotá ha adelantado algunos análisis en este sentido, con el fin de aportar elementos adicionales a las reflexiones que con frecuencia se realizan en el país sobre el tema.

El propósito de los estudios desarrollados por la Cámara es explorar alternativas financieras que permitan conocer si efectivamente las empresas colombianas pueden o no cubrir los gastos de cesantías, sin que ello les implique mayores costos.

El presente documento contiene las evaluaciones de estas posibilidades. En el Capítulo 1 se presenta el esquema y las condiciones requeridas para lograr la autofinanciación de las cesantías. En el Capítulo 2 se examina el caso de los retiros parciales. En estos dos capítulos se ha desarrollado una derivación matemática, que permite establecer las fórmulas mediante las cuales se calcula la tasa de rentabilidad a la que deben colocarse las cesantías acumuladas de las empresas para que este rendimiento iguale el valor de la retroactividad y los intereses del 120%. Con estas bases se hace el estudio de viabilidad en comparación con la situación de la economía del país. En el Capítulo 3 se efectúa un rápido análisis del impacto del régimen de cesantías vigentes sobre la generación de empleo y las condiciones de trabajo. En el Capítulo 4 se presentan las conclusiones generales del estudio.

1. Autofinanciación de las cesantías

Las empresas enfrentan el problema de las cesantías con dos situaciones claramente diferenciadas: cuando manejan las cesantías completas y cuando los trabajadores han efectuado retiros parciales.

Este capítulo analizará solamente el primer caso.

Los empresarios que disponen de cesantías completas tienen permanentemente un volumen de fondos que puede permitirles cubrir sus obligaciones. Puede demostrarse que una utilización adecuada de las cesantías acumuladas, en condiciones normales de mercado, genera recursos suficientes para pagar la retroactividad y los intereses.

1.1 Obligaciones

Al finalizar un año cualquiera (año t) la empresa tiene un monto de dinero igual a las cesantías acumuladas a 31 de diciembre. Al terminar el año siguiente (año $t + 1$), la firma tendrá como obligación un nuevo valor

de cesantías acumuladas, que incluye tres componentes: las cesantías acumuladas del período anterior, las cesantías causadas en el período de trabajo en referencia y la retroactividad de las cesantías. Adicionalmente, deberá pagar un 120/o de intereses sobre el acumulado de cesantías a diciembre 31 del año $t + 1$.

Entre estos factores, las cesantías acumuladas de períodos anteriores y las cesantías del año en cuestión no se consideran problema. Por una parte, los empresarios deben garantizar la existencia real de los fondos de cesantías necesarios para pagar la prestación social a sus trabajadores, recursos que en la práctica deben estar disponibles. Por otra parte, las causaciones de cesantías por períodos de trabajo se consideran gastos que se cargan a los costos laborales de las empresas.

Los elementos que requieren ser financiados son en consecuencia la retroactividad y los intereses, que no tienen una fuente de recursos endógena. Deben financiarse de forma que se evite que el empresario deba asumirlos directamente, convirtiéndolos en un mayor costo para su actividad productiva.

1.2 Recursos

La empresa tendrá para ello durante el año en cuestión: el valor de las cesantías acumuladas a diciembre del período anterior; y la reserva que debe crear mensualmente, por doceavas, correspondiente a las cesantías del período de trabajo en referencia, que es equivalente al valor de un salario. Estos recursos deben ser invertidos a una tasa tal que permita obtener un rendimiento que por lo menos iguale el valor de la retroactividad y los intereses (tasa de rentabilidad de equilibrio).

1.3 Tasas de equilibrio

La tasa de interés a la que deben ser colocadas las reservas acumuladas de cesantías se encuentra determinada por la siguiente fórmula:

$$\text{Tasa de Equilibrio} = 0.12 + 1.12 \cdot w$$

w — Tasa de aumento de salarios

La derivación de esta igualdad parte de la ecuación de equilibrio descrita: la retroactividad y los intereses para un año dado deben ser iguales al rendimiento de las cesantías acumuladas al finalizar el período anterior, más la rentabilidad de la reserva mensual de cesantías del año en referen-

cia. En el anexo 1 se presenta la derivación matemática pertinente y en el anexo 2 se efectúa un ejercicio numérico sobre la aplicación de la misma.

La fórmula de la Tasa de Equilibrio es válida para cualquier nivel de salarios y de tiempo de trabajo de los empleados. Está expresada en función de las variaciones salariales, con una relación directa que indica que la tasa será más alta entre mayor sea el cambio en la remuneración, y viceversa.

La igualdad señalada permite adelantar un análisis en términos relativos distinto de los estudios tradicionales sobre este campo, que se dirigen a medir el número de salarios que el trabajador percibe como retroactividad y que por supuesto aumentan con la antigüedad del empleado. Se toma en cuenta que existe una relación entre la obligación que se genera para el empresario de acuerdo con el tiempo de trabajo y los recursos de que se dispone para cubrirlos. Así, un trabajador con dos o tres años de servicio tendrá un monto bajo de cesantías acumuladas, pero igualmente la retroactividad será baja. Por el contrario, un trabajador en el año 20 de servicios obtendrá una retroactividad elevada en términos absolutos (pesos), pero el empresario también dispondrá de un valor igual a 19 años de cesantías acumuladas para su financiación. Por ello, la ecuación de Tasa de Equilibrio representa una línea recta, sin tener el tiempo de trabajo como variable.

1.4 Aplicación de la Tasa de Equilibrio

En el Cuadro No. 1 aparece el cálculo de la Tasa de Equilibrio que sería necesario obtener ante determinados aumentos en el salario tomados como ejemplo. Como se aprecia, si la remuneración al trabajo se elevara en 150/o, las cesantías deberían invertirse a una tasa de interés del 28.80/o anual efectiva. Si el aumento salarial fuera del 250/o, la tasa de equilibrio debería ser del 400/o anual efectivo. (Gráfica 1).

En el Cuadro No. 2 se efectúa el cálculo de la tasa de equilibrio que ha debido obtenerse de acuerdo con las variaciones del salario mínimo legal entre 1976 y 1985, que igualmente puede suponerse como un indicador aproximado de la magnitud de los aumentos en las demás escalas de salarios. Se deduce entonces que entre 1976 y 1982 los empresarios hubieran podido cubrir la retroactividad y los intereses del 120/o para aquellos trabajadores con la remuneración mínima, en ausencia de retiros parciales. En efecto, de acuerdo con informaciones disponibles, las tasas de mercado se mantuvieron alrededor del 400/o anual efectiva, que equivale a cerca del 320/o nominal trimestre anticipado. Por su parte, la tasa de equilibrio nominal que hubiera sido necesario obtener se encontraba por debajo del 350/o, excepto en 1977 y 1979 años en que se presentaron los más altos aumentos anuales en el salario mínimo, encontrándose por tanto una coincidencia muy aproximada entre las tasas de equilibrio y de mercado.

A partir de 1982 se aprecia una disminución progresiva en las tasas de equilibrio, como consecuencia de menores variaciones en la remuneración legal. Las tasas nominales (trimestre anticipado) a las que se han debido colocar las cesantías acumuladas para generar los recursos que permitieran pagar la retroactividad y los intereses del 120/o fueron del 30.50/o en 1983 y 29.00/o en 1984, que de acuerdo con los niveles del mercado pueden considerarse factibles. Ello implica que la reducción en el crecimiento salarial durante los últimos años, sin un descenso en las tasas de interés de mercado, ha hecho aún más viable la financiación de las cargas laborales.

Cuadro No. 1

RELACION ENTRE AUMENTO DE SALARIOS Y LA TASA DE EQUILIBRIO¹
 — Fórmula simplificada— ²

Aumento de Salarios (0/o)	Tasa de Equilibrio II	
	Anual Efectiva	Nominal ³
5.0	17.6	16.0
10.0	23.2	20.5
15.0	28.8	24.5
20.0	34.4	28.5
25.0	40.0	32.0
30.0	45.6	36.0
35.0	51.2	39.5
45.0	56.8	42.5

- 1 Tasa de rentabilidad efectiva a la que deben colocarse las cesantías para financiar la retroactividad y los intereses del 120/o.
- 2 $II = 0.12 + 1.12 w$. Ver anexo 1.
- 3 Trimestre anticipado (aproximado).

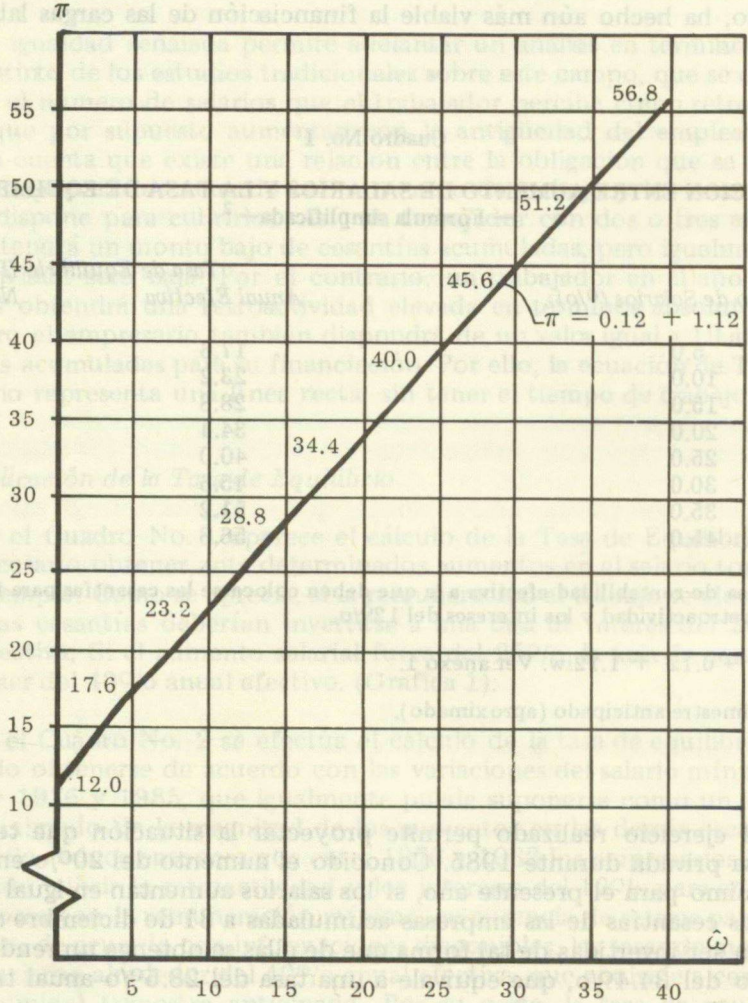
El ejercicio realizado permite proyectar la situación que tendrá la empresa privada durante 1985. Conocido el aumento del 200/o en el salario mínimo para el presente año, si los salarios aumentan en igual proporción, las cesantías de las empresas acumuladas a 31 de diciembre de 1984 deberán ser invertidas de tal forma que de ellas se obtenga un rendimiento efectivo del 34.40/o, que equivale a una tasa del 28.50/o anual trimestre anticipado.

Puede afirmarse entonces, que de continuar la tendencia de aumentos en el salario mínimo, que entre 1983 y 1985 ha tenido una variación promedio cercana al 220/o anual, las cesantías acumuladas deberán ser investi-

Gráfica No. 1

RELACION ENTRE AUMENTO DE SALARIOS
Y TASA DE EQUILIBRIO
—FORMULA SIMPLIFICADA—

Tasa de Equilibrio
anual efectiva (°/o)



Aumento de
salarios (°/o)

das hacia el futuro al 36.60/o efectivo, igual a una tasa nominal del 300/o anual trimestre anticipado.

Cuadro No. 2

RELACION ENTRE AUMENTOS DEL SALARIO MINIMO
Y TASA DE EQUILIBRIO¹

	Variación salario mínimo (60/o)	Tasa de rendimiento efectiva de equilibrio ¹ (0/o)	Tasa de rendimiento nominal anual trimestre anticipado (0/o aprox.)	Tasa de rentabilidad UPAC
1976	30.0	45.6	34.0	23.62
1977	55.7	74.4	48.5	23.99
1978	6.2	18.9	16.5	22.14
1979	33.7	49.7	36.5	24.79
1980	30.4	46.0	34.5	25.58
1981	26.7	41.9	32.0	27.16
1982	30.0	45.6	34.0	27.50
1983	24.9	39.9	30.5	26.92
1984	22.0	36.6	29.0	25.43
1985	20.0	34.4	28.5	

1 Tasa de Rendimiento de Equilibrio = $0.12 + 1.12 w$. Se refiere a la tasa de rentabilidad que en un período deben tener las cesantías acumuladas a 31 de diciembre del año anterior, para que cubran el valor de la retroactividad y los intereses del 120/o.

Como conclusión general se tiene entonces que, si no existieran retiros parciales, los empresarios podrían pagar la retroactividad y los intereses del 120/o colocando las cesantías acumuladas a las tasas nominales del mercado, que en las condiciones actuales de la economía se encuentran cercanas al 400/o anual efectivo.

1.5 Las dificultades básicas

Aquí surge una situación contradictoria con los planteamientos de la política macroeconómica del país, que se ha propuesto la reducción de las tasas de interés. Esta disminución es sin duda benéfica para la actividad productiva nacional, pero desde el punto de vista de las cesantías no sería deseable. La baja en las tasas de interés de la economía podría ocasionar que la tasa de equilibrio quedara por encima de las de mercado, conllevando costos para el sector empresarial. No obstante, debe mencionarse que

estos mayores gastos más que se compensarían con la disminución en la carga financiera general de las empresas.

El análisis anterior se enfrenta a la disponibilidad de recursos para capital de trabajo que deben tener los empresarios, quienes utilizan las cesantías acumuladas para este fin. Por supuesto, la colocación de las cesantías a las tasas señaladas permitiría cubrir la retroactividad y los intereses, pero disminuiría la cantidad de dinero en poder de las empresas. Ello significa entonces que el empresario deberá reconocer la misma tasa de interés por el uso de esos dineros.

Se trata en efecto de un problema de organización empresarial. Gran parte del sector privado considera las cesantías como propias y las utiliza como capital de trabajo, cuando en realidad dichos fondos pertenecen a los trabajadores y se constituyen para las empresas en créditos que deben amortizarse, reconociéndoles una tasa de interés por su uso. Una adecuada organización empresarial debería tomar las cesantías como un crédito blando, que en la práctica se otorga el mismo empresario, sin garantías ni trámites, estableciéndose un cronograma de pagos, en donde la tasa de interés que se paga por el mismo sea la de equilibrio. De esta forma, siempre se tendrá asegurado el pago de las prestaciones sociales por este concepto cuando el trabajador las reclame.

Es muy común que nada de esto suceda, provocando impactos financieros importantes para las empresas cuando deben efectuar pagos parciales o definitivos de cesantías.

Así mismo, es obvio que se puede lograr la autofinanciación de las cesantías siempre y cuando las alzas de salarios conserven niveles que hagan compatible la tasa de equilibrio con la tasa de interés del mercado. Como se desprende de los Cuadros 1 y 2, variaciones del salario hasta del 250/o implican tasas de interés efectivas inferiores al 400/o, cerca del 320/o anual trimestre anticipado, que son posibles de obtener en el mercado financiero en condiciones aceptables de seguridad y riesgo. A partir de esta situación virtualmente no se logrará pagar la totalidad de la retroactividad y los intereses de las cesantías, debiéndose cubrir la diferencia con cargo a los costos de la empresa.

2. Los retiros parciales: el verdadero problema

A diferencia de lo que se concluyó en el capítulo anterior, cuando ocurren retiros parciales al empresario se le disminuyen los recursos de que dispone, representados en las cesantías acumuladas. Por el contrario, las obligaciones no sufren modificaciones, en especial la retroactividad que continúa causándose plenamente.

2.1 Tasa de equilibrio

En esta situación se eleva la tasa de interés a la que deben colocarse las cesantías acumuladas (hasta el año t) para cubrir la retroactividad y los intereses del 120/o (causados en el año $t + 1$), pues se trata ahora de financiar una obligación igual con un menor volumen de fondos. La nueva tasa de equilibrio será en consecuencia más alta entre mayores sean los retiros parciales.

Al igual que en el caso anterior, se ha desarrollado una derivación matemática que permite calcular la tasa de equilibrio, incluyendo retiros parciales, y que se explica en el anexo 3. Esta es:

$$\text{Tasa de Equilibrio} = 0.12 + 0.12 w$$

w es el aumento de salarios, es el porcentaje que representan los retiros parciales efectuados hasta el año t en el total de cesantías acumuladas hasta ese mismo período.

En este caso, se supone que los trabajadores sólo hacen retiros parciales sobre las cesantías acumuladas hasta diciembre del año inmediatamente anterior. En la práctica el trabajador puede retirar las cesantías causadas hasta la fecha en que tome la decisión de hacerlo, pero el análisis de la derivación matemática pertinente (anexo 3) para este evento constituye una sofisticación que se consideró innecesaria, pues no aporta elementos adicionales al análisis.

2.2 Los retiros parciales implican costos elevados para las empresas

La utilización de esta fórmula indica qué tan viable es para las empresas pagar la retroactividad y los intereses del 120/o a través del rendimiento de las cesantías acumuladas. Para el efecto, se mantiene la aproximación efectuada en el capítulo anterior, en el sentido que la tasa de interés de mercado se ubica en la economía colombiana a niveles del 400/o efectivo anual, equivalente al 320/o nominal trimestre anticipado aproximadamente.

Como se concluyó antes, aumentos salariales del 250/o implican una tasa de equilibrio del 400/o, en ausencia de retiros parciales, situación en la que se iguala la tasa de mercado. Crecimientos superiores en los salarios provocará la imposibilidad de cubrir la retroactividad y los intereses del 120/o con el rendimiento de las cesantías acumuladas, pues se genera una diferencia entre las dos tasas que debe ser asumida con cargo a los costos de las empresas. En este nivel, cualquier retiro parcial implicará entonces una carga neta para la actividad productiva.

Se tiene por tanto, que la única forma para que los empresarios puedan cubrir sus obligaciones en este campo mediante la aplicación de mecanismos financieros cuando hay retiros parciales, es a través de la creación de un "Margen financiero". El Margen estaría dado por la diferencia entre la tasa de equilibrio y la tasa de mercado, siempre y cuando la primera sea inferior a la segunda. Pero para que la tasa de equilibrio sea menor que el interés del mercado se requieren crecimientos de salarios por debajo del 250/o, con lo cual la diferencia entre las tasas (Margen financiero) se dirigiría a compensar la mayor tasa de equilibrio que resulta cuando hay retiros parciales, pues éstos en la práctica operan igual y tienen los mismos efectos que los aumentos salariales.

Numéricamente esta complicada situación sería de la siguiente forma: sin retiros parciales, un aumento de salario del 250/o implicaría una tasa de equilibrio del 400/o anual efectiva. Pero si el trabajador hubiera hecho retiros parciales en períodos anteriores iguales al 100/o de las cesantías acumuladas la tasa de equilibrio debería ser de 43.10/o. Como se supone que el empresario no obtendrá esta tasa en el mercado, con límites razonables de riesgo, se deberá buscar una compensación para lograr que la tasa de equilibrio regrese al 400/o, evitando así que la diferencia (3.10/o) deba ser imputada a los costos de la empresa. La única forma de hacerlo es con un crecimiento de salarios del 22.50/o. En otras palabras, un aumento de salarios del 22.50/o, que implica una tasa de equilibrio de 37.20/o sin retiros, crearía un Margen financiero respecto de la tasa de interés de mercado, que permitiría a la empresa, sin más costos, cubrir la retroactividad y los intereses del 120/o, teniendo retiros parciales del 100/o.

En el cuadro No. 3 se presenta una evaluación de las posibilidades de las empresas de soportar retiros parciales de cesantías, ante determinados crecimientos de salarios. Como puede observarse, con menores aumentos de salarios los empresarios podrían aceptar retiros parciales mayores sin incurrir en costos que deban ser cargados a la estructura productiva, y viceversa. Si el crecimiento en las remuneraciones fuera del 50/o anual, las empresas podrían aceptar retiros de cesantías hasta del 800/o del total acumulado a diciembre del año anterior. Con variaciones salariales del 100/o ó del 150/o, los retiros soportables serían del 600/o y 400/o respectivamente. Por el contrario, cualquier aumento superior al 250/o no sólo no permitirá retiros parciales, sino que obligará a que parte del gasto de retroactividad e intereses del 120/o tuviera que ser cubierto como parte de los costos totales de las empresas.

2.3 Imposibilidad real de financiar los retiros parciales

Desde esta perspectiva, puede efectuarse un análisis sobre el impacto que han tenido los retiros parciales entre 1980 y 1985, teniendo en cuenta las variaciones calculadas en el salario mínimo. Como se deduce del cuadro

No. 4, los empresarios en el presente quinquenio han tenido que cubrir la retroactividad y los intereses del 12^o/o como costos sumables a la producción, pues aunque las alzas en el salario mínimo en teoría pudieran permitir el pago de estos gastos con base en el manejo financiero de las reservas, en la práctica los retiros parciales elevaron la tasa de equilibrio por encima de la del mercado.

El estudio sobre Cesantía Laboral y Empleo elaborado por el CEDE de la Universidad de los Andes, demuestra que los retiros han representado entre 40^o/o y 50^o/o de las cesantías consolidadas, con lo cual la tasa de equilibrio ha debido ser de alrededor 65^o/o en 1983 y 1984, nivel inalcanzable en términos razonables de la economía actual.

Hacia el futuro, es posible esperar que los crecimientos de salarios se encuentren a niveles cercanos a los de la inflación. Ello implica que de cumplirse las metas del gobierno para el crecimiento de precios: 21^o/o en 1985 y 18^o/o en 1986, los aumentos en la remuneración deberán estar alrededor del 20^o/o ó 25^o/o. En esta situación, claramente la empresa privada colombiana no podrá pagar la retroactividad y los intereses del 12^o/o en su totalidad, si los retiros parciales superan al 10^o/o del valor acumulado de las cesantías. Como los retiros parciales son mayores de ese porcentaje, parte de los gastos de retroactividad deberán entonces considerarse como costos de la actividad productiva.

Cuadro No. 3

RELACION ENTRE AUMENTOS DE SALARIOS,
RETIROS PARCIALES Y TASA DE EQUILIBRIO¹

—Fórmula simplificada—²

Aumento de Salarios (^o /o)	Tasa de Equilibrio Efectiva sin Retiros parciales (^o /o)	Margen Monetario para Retiros parciales (^o /o) ³	Máximos Retiros parciales posibles (^o /o) ⁴
5.0	12.0	28.0	80.0
10.0	23.2	16.8	60.0
15.0	28.8	11.2	40.0
20.0	34.4	5.6	20.0
25.0	40.0	0.0	0.0

- 1 Tasa de rentabilidad a la que deben colocarse las cesantías para cubrir la retroactividad y los intereses del 12^o/o.
- 2 Tasa de Equilibrio a $0.12 + \frac{1.12 W}{1 + \dots}$ (Anexo No. 1)
- 3 Se calculó como la diferencia entre la tasa de interés del mercado (40^o/o) y la tasa de equilibrio.
- 4 Expresados como porcentaje de las cesantías acumuladas a 31 de diciembre del período anterior.

Cuadro No. 4

RELACION ENTRE LOS AUMENTOS EN EL SALARIO MINIMO, RETIROS PARCIALES Y LA TASA DE EQUILIBRIO¹

—Fórmula simplificada—²

Año	Variación del Salario Mínimo (o/o)	Máximos Retiros Parciales posibles (o/o) ³
1980	30.4	— 21.6 ⁴
1981	26.7	— 6.8
1982	30.0	— 20.0
1983	24.9	0.4
1984	22.0	12.0
1985	20.0	20.0

1 Tasa de rentabilidad a la que deben colocarse las cesantías para cubrir la retroactividad y los intereses del 120/o.

2 Tasa de Equilibrio a $0.12 + \frac{1.12 w}{1 +}$ (Anexo 1)

3 Expresados como porcentaje de las cesantías acumuladas a 31 de diciembre del período anterior.

4 Las cifras negativas indican que con el nivel de variación de salarios no sólo no existe posibilidad de retiros parciales, sino que ese será el porcentaje de déficit para cubrir la retroactividad y los intereses.

3. Peso relativo de las cesantías

Del análisis efectuado se deriva entonces que, en las condiciones actuales de la economía, el sector privado no puede ni podrá pagar la retroactividad de las cesantías y los intereses del 120/o a través de un adecuado manejo financiero que evite recargar los costos de la producción.

El problema se reduce entonces a evaluar qué tan importante es este costo para las empresas y cuál es su incidencia en el mercado laboral.

3.1. Importancia del costo de cesantías

Diversos estudios han intentado cuantificar la importancia de las cesantías en el conjunto general de la actividad empresarial. En 1980, las cesantías consolidadas representaban 2.90/o de los activos totales, 7.70/o de los activos corrientes y 18.80/o de la remuneración al trabajo en las empresas vigiladas por la Superintendencia de Sociedades, de acuerdo con los estudios del CEDE. Con base en estas cifras podría concluirse que las cesantías y su retroactividad no tienen una mayor relevancia.

Un examen más detenido de algunos datos, permite concluir sin embargo, que sí existe una importancia enorme de los costos laborales por este concepto. Como lo demuestra el estudio del CEDE, las cesantías, sus intereses y retroactividad pueden llegar a un valor de hasta 5.5 salarios al año, cuando se efectúen retiros parciales, aún con un rendimiento del 40% en las reservas que quedan, lo cual constituye un sobre costo que tiene un efecto real en la empresa, medido en términos comparativos con la remuneración anual al trabajo, que se aumenta en algo menos de un 50%.

Pero además del impacto cuantitativo, se tienen tres aspectos cualitativos que inciden en alto grado en el manejo de las relaciones laborales. Por una parte, se ha creado un clima de incertidumbre sobre el costo real del trabajo en las empresas. El régimen de cesantías, cuyo costo depende del aumento de salarios, de los montos y aumentos de los retiros parciales, sumado a las múltiples interrelaciones entre los factores de salario y determinadas prestaciones, conducen finalmente a que el empresario no sepa de antemano y con exactitud el valor de los pagos que deberá efectuar al contratar nueva mano de obra.

Por otra parte, este sistema obliga a las empresas a trabajar con un esquema de costos diferidos, en el que el valor de la producción futura deberá soportar un conjunto de gastos generados en el tiempo empleado para la producción presente. En la práctica, la retroactividad de las cesantías, tal y como está diseñada implica erogaciones en función del número de años anteriores, que debieron ser contabilizados en los respectivos períodos para evitar una acumulación de obligaciones.

Por último, dado que no es posible, debido a los factores de incertidumbre, efectuar una distribución adecuada de costos, las empresas pierden competitividad con el tiempo, al aparecer nuevas unidades productivas que cuentan con la ventaja comparativa de no poseer una carga laboral acumulada.

Estos factores, que representan ciertamente un mayor costo tanto en términos monetarios como de expectativas, han llevado al mercado laboral a una situación que ahora puede caracterizarse, entre otros, por cuatro elementos principales: menores estímulos para el empleo, falta de estabilidad laboral, menor crecimiento de los salarios y una mayor evasión de la legislación en este campo.

3.2 Menor fomento del empleo

La mano de obra, como cualquier factor de producción, tiene una demanda inversamente proporcional a su costo. Estudios como el del CEDE, ya citado, han constatado que aumentos en los salarios medios

provocan reducciones en el empleo, aunque estas disminuciones son relativamente pequeñas, lo que sugeriría que el impacto no es significativo.

Empero, debe tenerse en cuenta un elemento básico. La legislación laboral incluye restricciones importantes dirigidas a garantizar la estabilidad laboral, que se ha convertido en factor de inamovilidad de la fuerza de trabajo, que favorecen más a los trabajadores más antiguos, con mucha menos incidencia sobre los trabajadores más recientes, como se verá más adelante. Ello explica por qué en épocas de recesión económica, o en períodos de dificultades en algunas empresas, el empleo no disminuye en forma vertical y automática, pues la reducción de cupos de trabajo requiere de autorización y trámites de ley, además del costo que implican los despidos masivos.

La anterior consideración no constituye ninguna propuesta sobre flexibilidad de condiciones de contratación laboral, dirigida a lograr la desvinculación automática de trabajadores. Sólo se pretende demostrar que si estos mecanismos operan como reguladores de disminuciones en el empleo, también funcionan en sentido contrario. Es decir, los costos y las limitaciones vigentes impiden que el empleo crezca todo lo que podría cuando las condiciones así lo permitan, pues los empresarios conocen que contratar un nuevo trabajador equivale a adquirir un compromiso con costos crecientes y con todas las imposiciones de estabilidad y garantías.

Se ha llegado por tanto, a una situación de inelasticidad de la demanda de trabajo, que se refleja en el uso más o menos generalizado de horas extras, en el temor a ampliar la producción con nuevos turnos de trabajo y en la frecuente redistribución de funciones, que asigne nuevas tareas a los empleados existentes a veces con un recargo excesivo de sus labores básicas.

Todo este conjunto de impactos se produce en la práctica por un solo elemento central: el costo de un nuevo empleo, que el empresario desconoce. Esta incertidumbre es creada por los factores que constituyen salarios y por los retiros parciales, cuyo momento y magnitud determina el trabajador, sin que sea posible calcularlos de antemano, dependiendo de los cuales será variable el gasto que deba cargarse a los costos de producción. Además, ocasiona, un sistema errático de costos, pues el empresario deberá imputar a la producción futura, gastos que corresponden a períodos anteriores.

Como consecuencia, el país pierde oportunidades de ocupación permanente, temporal, de tiempo parcial, e incluso la posibilidad de contratar personal para sustituir horas extras. En las circunstancias actuales del país, con recesión económica y elevados niveles de desempleo, se requiere flexibilizar las condiciones, modalidades de contratación y costos del trabajo, buscando un mayor impulso a la generación de empleo, a través de la eli-

minación de la incertidumbre que representa para el empresario la creación de un nuevo cupo de trabajo.

No se trata de disminuir las garantías, ni las prestaciones de los trabajadores, ni el costo que esto representa para las empresas. Se trata de eliminar la incertidumbre, por ejemplo con el establecimiento de un salario integral voluntario.

3.3 *Estabilidad laboral*

Debe señalarse que el sistema de cesantías ha tenido algunos beneficios para el conjunto general de la economía: ha servido como seguro de desempleo, permitiendo a trabajadores cesantes mantener un ingreso mínimo durante algún tiempo mientras logran su reubicación laboral. Ha constituido un ahorro de los trabajadores asalariados que les ha permitido después de algún tiempo independizarse y ejercer una actividad como trabajadores por cuenta propia, siendo ésta la base para la creación de pequeñas empresas.

La situación de incertidumbre y los mayores costos que genera el régimen de cesantías han conducido, sin embargo, a una mayor rotación de personal en las empresas, debido a que las cesantías y los intereses del 120/o representan un gasto progresivamente mayor entre más antigüedad tenga el trabajador, el cual varía entre 1.12 salarios en el primer año de servicios hasta más de 5 salarios, aún existiendo una rentabilidad razonable de las reservas.

Las ventajas señaladas han venido, por tanto, desapareciendo en la medida que las empresas encuentran que el costo de la mano de obra, especialmente de cesantías, está en relación geométrica con la antigüedad de los trabajadores, lo que en la práctica implica un castigo a las unidades productivas que tienen una estabilidad laboral relativamente alta y que en ocasiones puede amenazar su propia estabilidad económica.

Las consecuencias que a simple vista se aprecian, se refieren por una parte, a que el sistema de cesantías ha frenado significativamente las políticas de ascensos y promociones, por el efecto de "arrastre" que tiene sobre la carga prestacional. De otra parte, ha generado una mayor rotación de personal, pues para los empresarios resulta más económico el despido de trabajadores después de tres o cuatro años de trabajo, aún incluyendo las indemnizaciones correspondientes, que conservar durante muchos años a un mismo empleado. Esta nueva tendencia puede haber contribuido en alguna forma a disminuir el tiempo promedio de permanencia en las empresas, que era de 8.5 años en 1974, de acuerdo con el Estudio de Empleo y Pobreza del CEDE, y de 5.2 años en 1983, según el estudio de Cesantía Laboral y Empleo también del CEDE. Con ello se tiene una tendencia a que el trabajador esté cada vez menos protegido en términos de ahorro

derivado de las cesantías, que puede utilizar como capital de trabajo o como ingresos en momentos de desempleo.

3.4 *Crecimiento salarial*

Otro proceso significativo al que parece haber contribuido el régimen de cesantías es la variación en la composición de la estructura de la remuneración al trabajo, con un incremento rápido y sostenido de la participación de las prestaciones sociales, en detrimento de la masa general de salarios.

En la industria manufacturera, las prestaciones sociales pasaron de representar 29.80/o del total de remuneraciones en 1970 al 34.40/o en 1975, presentándose a partir de entonces una notable aceleración de la tendencia, para llegar a 43.70/o en 1982. Por el contrario, la masa de sueldos y salarios se hace cada vez menos importante, pues su peso relativo descendió en estas mismas fechas de 70.20/o a 65.60/o y 56.30/o.

Esta evidencia demuestra el mayor dinamismo de las prestaciones sociales, lo que sugiere que en la economía se pueden estar sacrificando aumentos de salarios en favor de mayores prestaciones extralegales. La amplia incidencia que los salarios tienen para el cálculo de cesantías y algunas otras prestaciones, puede haber conducido a que los empresarios logren en las negociaciones colectivas un crecimiento de salarios menor del que razonablemente aspiran los trabajadores, otorgando a cambio primas, auxilios o algunos otros pagos compensatorios.

Podría esperarse que si se disminuye el efecto entre salario y cesantía, podrá lograrse un mayor crecimiento de salarios, que mejoraría el consumo y la capacidad de satisfacer las necesidades básicas de los asalariados en el presente, aunque se disminuiría en algo el ahorro que representan los pagos no mensuales. Esta alternativa podría dar un mejor nivel de bienestar general, en relación con el esquema actual que sacrifica el ingreso presente por el ahorro para consumo futuro.

3.5 *Evasión de la Legislación Laboral*

Los problemas que se derivan de la incertidumbre y del costo que representa el régimen general de cesantías, que tiene la mayor incidencia entre las prestaciones de Ley, han generado en la economía un proceso de evasión de la legislación laboral, que ha redundado en un deterioro enorme en la calidad del empleo.

En los sectores modernos, como ya se señaló, los impactos del sistema se traducen en menor crecimiento salarial, desestimando al empleo, inestabilidad laboral y la creación de costos inciertos que eventualmente amenazan con desarticular el sistema productivo, bien porque eleva des-

proporcionalmente el costo o bien porque crea ventajas comparativas en favor de nuevas empresas, que al no tener cargas laborales acumuladas pueden producir a menores costos.

El esquema prestacional de cesantías se ha convertido entonces, en un castigo para quienes intentan cumplir con la Legislación Laboral. Pero al margen de éstos se encuentra un alto volumen de empleo al cual las normas sobre el pago de remuneraciones ha dejado en la retaguardia.

En efecto, en 1978 el 29% de los asalariados ubicados en el área urbana del país percibían un ingreso inferior al salario mínimo y el 7.3% tenían un ingreso igual al mínimo legal, con lo cual el 36% de los trabajadores dependientes tenían una remuneración similar o inferior al mínimo vital. Peor aún, en ese año, el 80% de los empleados y obreros ganaban menos de dos veces el mínimo, y quienes tenían el privilegio de percibir más de \$10.000 constituían el 5% más rico de los asalariados del país. Esta situación se ha continuado durante los últimos años, al punto que cerca del 43% de los asalariados de las siete principales ciudades tienen un salario igual o inferior al mínimo. Adicionalmente, si a estas cifras se suma la distribución vigente en el sector rural, puede encontrarse que más de la mitad de los asalariados del país se encuentran en la situación descrita.

De otra parte, de acuerdo con estimaciones del Departamento Nacional de Planeación cerca del 50% del empleo urbano se genera en el sector informal y de pequeñas empresas de la economía, que se caracteriza por bajos salarios, en muchos casos sin pago de prestaciones sociales, baja productividad y ausencia de vinculación a la seguridad social.

Las causas de esta situación son, por supuesto, múltiples y muy complejas, pero pueden simplificarse en dos factores: la incapacidad económica de las empresas, explicada por elementos de mercado, tecnología y organización, y el alto costo de las prestaciones como las cesantías.

La experiencia de Entidades de Fomento de la Microempresa demuestra que la evasión de la Legislación Laboral no se debe a una decisión deliberada del empresario. Se debe a que la actividad productiva de estas unidades no genera los ingresos suficientes para cubrir la totalidad de los costos que representan los salarios, las prestaciones derivadas y los pagos a las entidades de seguridad social, llegando incluso a encontrarse casos en que la ganancia neta del pequeño empresario es inferior al salario que paga a sus trabajadores.

Así mismo, las cesantías, sus intereses y retroactividad tienen sin duda en la pequeña empresa una importancia mucho mayor, en comparación con empresas modernas, pues en estas unidades la mano de obra

representa una proporción más elevada. Por supuesto, el pequeño empresario también enfrenta el factor de la incertidumbre.

En estas circunstancias, se combinan las limitaciones económicas de las empresas y la incertidumbre sobre el costo laboral, con una creciente desocupación y falta de ingresos, dando como resultado el ofrecimiento por parte del empresario y la aceptación por parte del trabajador de un empleo en condiciones subnormales, que en el momento cubre al 50% del empleo nacional.

No cabe duda, que si se eliminara la incertidumbre del costo laboral se lograría generar empleo en condiciones de remuneración socialmente aceptable. La experiencia de las Fundaciones de Fomento de la Micro-empresa también lo demuestra. En la medida que la unidad se fortalece y se generan los ingresos suficientes, el empresario inicia el pago de sus obligaciones laborales comenzando con los pagos a la seguridad social y terminando con la retroactividad de las cesantías. Pero como se observa, entre mayor sea la carga laboral más difícil será el cumplimiento total de las disposiciones en este campo.

De todo lo anterior se deriva entonces la necesidad de buscar un equilibrio entre la remuneración justa para el trabajador, a la cual no puede renunciarse, y las posibilidades económicas reales de las empresas. Ello implica eliminar los excesos y las incertidumbres, y adoptar el criterio de que las negociaciones colectivas son un instrumento de mejoramiento y dignificación del trabajo, y no un mecanismo de reivindicaciones a ultranza. La generación de empleo, en condiciones de remuneración adecuadas, debe constituir un gran propósito nacional que comprometa a empresarios, trabajadores y gobierno, que deberá materializarse en la práctica a través de un PACTO SOCIAL.

4. Conclusiones

La economía colombiana presenta un fenómeno creciente de desempleo que ha alcanzado las más altas tasas de la historia reciente del país. La desocupación registra a la vez características diferentes de las que se tenían en épocas pasadas, tanto por su magnitud, que en el presente puede considerarse explosiva, como por su composición que agrupa en gran parte a personas jóvenes y de mayor educación, todo lo cual implica un conjunto de consecuencias políticas y económicas ya suficientemente discutidas y conocidas.

Las causas del desempleo se han explicado por los aumentos rápidos de la fuerza de trabajo, acompañadas con disminuciones en la capacidad de generación de empleo. Pero en conjunto con esta tendencia, se ha abierto una brecha cualitativa entre la demanda de mano de obra, determinada

por el crecimiento del producto, y el exceso de oferta laboral, en función de variables poblacionales y educativas.

Las secuelas de la desocupación, traducidas en desconcierto, violencia, agresividad e inseguridad frenarán irremediabilmente cualquier proceso de paz o de desarrollo económico. El empleo entonces, debe convertirse en el objetivo central de los esfuerzos del país, expresado como el principal de los grandes propósitos nacionales.

La denominación del desempleo deberá ser, por tanto, una responsabilidad social de empresarios, trabajadores y gobierno, a través de un PACTO SOCIAL, con las características que ya el Presidente de la Cámara de Comercio de Bogotá ha expresado en este seminario y sobre las cuales ya parece haber algún consenso.

Esto implica, por una parte, una visión de largo plazo. El problema requerirá que se adopte el empleo como el objetivo básico de los planes de desarrollo, de donde se deriven políticas macroeconómicas. Políticas de oferta orientadas al crecimiento demográfico, a la educación y a la capacitación laboral. Políticas de demanda con énfasis en la ampliación de posibilidades de mercados internos y externos, en tecnología, en modernización de sectores claves de la economía, en fuentes alternativas de ocupación y en productividad e ingresos. Políticas globales de bienestar para la redistribución de la riqueza, con prioridad en la evaluación y reordenamiento de los sistemas de desarrollo social y de seguridad social.

Pero por otra parte, sin perder esta perspectiva, es indispensable adelantar acciones inmediatas en el marco del PACTO SOCIAL, pues si acepta que el largo plazo es la suma de muchos cortos plazos, deberemos reconocer que lo que hagamos o dejemos de hacer ahora nos facilitará o impedirá el cumplimiento de los objetivos más amplios trazados para un tiempo mayor.

Y nuestro problema ahora es un elevadísimo desempleo que está desarticulando la vida nacional. Las actividades que deben emprender requieren de un gran esfuerzo de imaginación, pues nos encontramos en un contexto en el que las actividades de fomento se verán contrarrestadas por la autodisciplina del ajuste recesivo.

El marco teórico expuesto por el gobierno para el empleo de corto plazo, que entre otros considera la protección de la industria nacional, la política de exportaciones, la inversión extranjera útil, el fomento de la microempresa y la modernización de SENALDE, debe ser complementado con una labor solidaria de empresarios y trabajadores.

Como se expresó, en medio de las restricciones vigentes es posible todavía aprovechar un margen de empleo existente, que no ha sido utiliza-

do por una actitud empresarial negativa generada únicamente por la incertidumbre que sobre el costo de la contratación de una nueva persona causan el actual sistema de liquidación de prestaciones y de retroactividad de las cesantías. La alternativa y el aporte del sector privado se encuentran entonces en la eliminación de esa incertidumbre, que a cambio de la flexibilización de las condiciones de contratación, sin disminuir las prestaciones establecidas legalmente para los trabajadores, se consiga una mayor ocupación laboral.

Al respecto se han esbozado un conjunto de propuestas que en principio parecen viables: el establecimiento de un salario mínimo integral voluntario para obreros y para profesionales; la creación de un esquema financiero que permita colocar las cesantías acumuladas para cubrir el costo de la retroactividad y los intereses; eliminación de los días no laborales originados en las fiestas religiosas, a cambio de una compensación igual en tiempo de vacaciones, crecimiento del valor que debe pagarse por horas extras y disminución del recargo de horas nocturnas para impulsar la creación de nuevas jornadas en las empresas.

Como es obvio, estas propuestas y las demás que surjan de una reflexión detenida, deben ser discutidas y evaluadas en el marco de una concertación amplia entre gobierno, empleadores y trabajadores. El único camino a seguir es entonces la concertación, el PACTO SOCIAL.

SESIONES VS PRESTACIONES

Por Francisco Mejía Vélez

EMPLEO VS PRESTACIONES

Economista de la Universidad de Antioquia

Por: Francisco Mejía Vélez

1994

de por una actitud empresarial negativa, generada únicamente por las posibilidades que sobre el costo de la contratación de una nueva persona ofrecen el actual sistema de liquidación de prestaciones y de retroactividad de las cesantías. La alternativa y el aporte del sector privado se encuentran en la eliminación de esa incertidumbre, que a cambio de la flexibilidad de las condiciones de contratación, sin disminuir las prestaciones establecidas legalmente para los trabajadores, otorga una mayor ocupación laboral.

Al respecto se han esbozado un conjunto de propuestas que en principio parecen viables: el establecimiento de un salario mínimo integral, suficiente para cubrir y para permitir la creación de un esquema financiero que permita cubrir las cesantías acumuladas para cubrir el costo de la retroactividad y los intereses; eliminación de los días no laborales originados en las fiestas religiosas, a cambio de una compensación igual en tiempo de vacaciones; crecimiento del valor que debe pagarse por hora extra y disminución del recargo de horas nocturnas para impulsar la creación de nuevas jornadas en las empresas.

Como es obvio, estas propuestas y las demás que surjan de una reflexión detenida, deben ser discutidas y evaluadas en el marco de una concertación amplia entre gobierno, empleadores y trabajadores. El único camino a seguir es el diálogo.

FRANCISCO MEJIA VELEZ

Economista de la Universidad de Antioquia.

Ha sido: fundador y miembro de la Junta Directiva y Presidente de INCOLDA. Fundador y miembro del Consejo Directivo del Colegio de Estudios Superiores de Administración-CESA. Miembro y Presidente de la Junta Directiva de la Asociación Nacional de Industriales-ANDI. Presidente del Club de Ejecutivos. Actualmente es Gerente de Mercantil de Inversiones y miembro de la Junta Directiva de la Cámara de Comercio de Bogotá.

EMPLEO VS PRESTACIONES



Por: Francisco Mejía Vélez

Antes de entrar en materia deseo enmarcar mis ideas, identificándome con lo dicho en un reportaje reciente por el Jefe del Gobierno Español, Felipe González, en el cual entre otras cosas bien valerosas, francas e interesantes, anota:

“Y creo que el riesgo que tienen los sindicatos ahora —a nivel internacional, es ser sindicatos de ocupados. . . y llamo la atención, además, de que la juventud esta desocupada. Es decir, la mayor dificultad para entrar en el mercado de trabajo (lo que se llama la vida laboral) es la dificultad que tienen los jóvenes universitarios, jóvenes trabajadores que acaban de ser formados profesionalmente, si los sindicatos no se dan cuenta de la enorme dimensión que tienen, trabajar para que esos jovenes se incorporen al mercado de trabajo y tengan un puesto en la sociedad, serán cada vez más sindicatos de ocupados. . . y como los ocupados son cada vez menos —si sigue la crisis— los sindicatos van a ser más débiles. Esa reflexión es muy difícil de hacer porque el sindicato tiene que defender a sus afiliados y su afiliado es normalmente un trabajador, ocupado. El desocupado, a veces, lo utilizamos todos . . . Pero hay que tomar las medidas para acabar con el paro, el desempleo”.

1. El Problema Social

Cualquiera que sea el momento histórico o cualquiera que sea el grado de desarrollo de un país, necesariamente existirá la división social del trabajo, mediante la cual unos se organizan para producir los bienes y servicios necesarios para lograr el bienestar de la comunidad. La producción de esos bienes y servicios compromete de manera ineludible a los empresarios con el bienestar mismo de la sociedad, y hace que los intereses de aquellos y de esta no marchen en contravía y que cualquier línea que pretendiera dividir sus objetivos, se desdibuje para coincidir en la búsqueda de una vida mejor, que por igual nos compete a todos. Es así como los deberes sociales no quedan en la oficina cuando el empresario termina sus actos de gestión cada día, porque las interrelaciones entre la empresa y la comunidad crean una urdimbre de intereses comunes, que constituyen precisamente el ambiente propicio y necesario para que una y otra, se desarrollen.

El bienestar es un objetivo que supone una tarea permanente de producción, que hace dinámica a la sociedad. Implica una lucha por la consecución de mejores condiciones económicas y espirituales para sus miembros. No un conflicto. Supone la búsqueda de una ordenación jurídica en la cual no tenga cabida la injusticia y unas instituciones capaces de evolucionar al ritmo que imponen los requerimientos sociales, económicos y políticos en forma tal que la paz no sea una mera contingencia, un producto del azar.

Solamente un orden social y económico, basado en la suficiente generación de empleo productivo y en la justa remuneración del trabajo, propicia el bienestar.

Dentro de este marco de ideas, debemos preguntarnos qué está sucediendo en Colombia con el grupo de personas jóvenes que año tras año llegan a demandar empleo, en condiciones que le permitan niveles de subsistencia dignos y con la esperanza de convertirse en elementos creativos de la sociedad y no en un ejército de inconformes que atentan contra la paz social y contra la estabilidad de las instituciones. ¿Estaremos empeñados gobierno, empresarios y sindicatos en ese objetivo?

Lo cierto es que algunas de esas personas han conseguido empleo productivo, otras por fuerza de la necesidad, se han ido a engrosar la creciente burocracia, lastre social de nuestros tiempos, que ha absorbido los efectos de todas las reformas impositivas de los últimos años. Y los que no logran ingresar a la producción o a la burocracia, ¿Qué camino les queda?

Cada año llegan cerca de 250.000 personas nuevas a demandar empleo en Colombia. La industria incorpora solamente 7.300 trabajadores anuales según el promedio de los últimos 10 años. Simultáneamente 23.500 personas adicionales son colocadas en posiciones burocráticas por

el gobierno en el orden nacional, sin contar los maestros, los departamentos, los municipios y sus empresas.

Se destaca el año 1982 en el cual cuando la industria desempleó, es decir, disminuyó su fuerza laboral en 45.000 personas, el incremento en los empleados públicos nacionales fue de 35.000 personas, para llegar en tal año a superar a la industria en el número total de personas ocupadas aún, sin incluir personal militar ni maestros. En otras palabras, mientras el empleo industrial prácticamente no crece, las gentes solo encuentran ocupación en el gobierno, cuyo oficio en muchos casos se convierte en estorbar y en justificar inútiles tareas, que a la postre constituyen procedimientos dilatorios, duplicidades altamente costosas y actuaciones enrevesadas que necesariamente incentivan la proliferación de intermediarios de dudosa actuación y desestimulan la creación de negocios que den empleo productivo. Distinto sería si parte de esa fuerza de trabajo se utilizara en la tarea de brindar a los colombianos una vida más amable, si gozaran de más seguridad, mejor educación, eficiente atención a la salud, un mayor número de parques y jardines para recreación, mejores servicios públicos. . . , pero por el contrario, todo esto que es responsabilidad del Estado, se ha deteriorado con el tiempo o se hace cada vez más inexistente.

Tendrán los demás sectores de la economía la capacidad de dar empleo a más de 200.000 compatriotas que no alcanzan a ingresar al gobierno o a la industria cada año? Lamentablemente la respuesta es negativa y de allí que según el promedio de las encuestas del DANE de los últimos 3 años, para las siete ciudades principales, existe un desempleo del 14.20/o y un sub-empleo del 12.20/o. En Iberoamérica sólo nos supera en el porcentaje de desocupados, un gobierno de derecha: Chile y dos de izquierda: Nicaragua y España.

Si aplicamos esos porcentajes sobre el total de la clase económicamente activa del país, nos encontramos con que actualmente más de dos millones de habitantes necesitan empleo o deben mejorarlo. Esto quiere decir que para el año 2.000, o sea dentro de 15 años solamente, cuando el país tendrá que albergar cerca de 40 millones de habitantes, habremos tenido que desarrollar más del 500/o de empleos adicionales de los que ya hoy tenemos, y si se mantienen las tasas de desempleo y sub-empleo, el país tendrá entre 4 y 5 millones de personas sin trabajo o que necesitan mejorarlo.

Pero no basta con crear empleo, el cual no se produce por generación espontánea. Debe ser productivo, es decir que por virtud de él se incrementa el volumen y se mejora la calidad de los bienes y servicios a disposición de la comunidad. Además, el empleo productivo debe estar justamente remunerado, lo que equivale a decir que debe ser suficiente la retribución para que cubra no sólo la propia subsistencia del trabajador y la de su familia, sino que les permita disfrutar de una vida digna y agradable.

A pesar de que los enunciados anteriores constituyen parte sustantiva de la responsabilidad empresarial, esta no ha podido plasmarlos en la realidad porque se encuentra interferida y atada por la acción del estado y de las instituciones que le sirven de soporte. Un ejemplo lo constituye la profusa e incongruente legislación laboral que, como veremos, representa un freno a la generación de empleo y una espada de Democles sobre la remuneración al trabajo; y aunque los gobiernos y los sindicatos entienden muy bien el problema y conocen las soluciones, nada serio se propone o se hace por solucionarlo, seguramente porque ello les representa un desgaste político. De allí que el gobierno prefiera de tiempo en tiempo apelar como subterfugio, a misiones de extraños cuyas recomendaciones serán para otros gobernantes que no las pidieron y se quedarán muy posiblemente durmiendo en los armarios de las bibliotecas. Con el bienestar también tiene mucho que ver la certidumbre en el futuro, o sea la convicción del trabajador de que en la medida en que sea eficiente, permanecerá vinculado a las fuentes de trabajo.

Nada puede atentar tanto contra el bienestar, como la institucionalización de la inamovilidad en el trabajo por virtud de una legislación que premia la ineficiencia, que obliga al conformismo, que no fuerza al progreso. La inamovilidad en el trabajo, producto de la coerción legal, hace que las gentes pierdan la vitalidad en la lucha —que implica riesgos—, por obtener promociones y ascensos. Impide a la persona realizarse en otros campos más propicios, ante el temor de perder un derecho que la vincula de por vida a una empresa. Es un ingrediente que no permite al trabajador buscar nuevas satisfacciones y lo condena a vivir por debajo de un promedio aceptable, con mengua y repercusión directa en su propia condición y en la eficiencia misma de la empresa a la cual sirve.

2. La Seguridad Social

Otro aspecto que atañe de manera directa a la certidumbre en el futuro es el de la seguridad social. Ella debe ser producto de la justicia contractual en lo laboral y de la intervención del estado en procura del bienestar colectivo. La seguridad social involucra dos tareas diferentes. La salud de los trabajadores y el régimen de jubilaciones.

Históricamente surgió primero el seguro individual, por el cual una persona pretendía adquirir certidumbre económica ante el evento de cualquier riesgo. Para cubrir las contingencias y asegurar esa certidumbre económica, se crearon las compañías privadas de seguros. Con posterioridad, cuando el estado, como instrumento al servicio del hombre para alcanzar el bienestar, asumió la obligación de velar por la protección de los más débiles, precisamente como expresión de la solidaridad social, generalizó que lo que era bueno para un individuo, lo sería también para la colectividad. Así surgió el seguro social. Cuando unas personas suscriben una póliza de seguros, se produce una solidaridad en la cual las cargas se equilibran y los

riesgos se dispersan. Pero frente a desigualdades de principio como en el caso del trabajador soltero respecto del casado, del que goza de buena salud en relación con el enfermo, del que tiene hijos y el que no los tiene, pero también en presencia de riesgos comunes respecto de los cuales todos los trabajadores son iguales, verbigracia el riesgo de vejez, el estado en forma coercitiva estableció la solidaridad mediante la seguridad social obligatoria.

Dentro del régimen de seguridad social encontramos como entidad prominente la pensión de jubilación. Constituye ella un derecho de naturaleza especial, ordenado a permitir una forma de vida racional a los trabajadores que después de haber servido cierto tiempo y haber alcanzado determinada edad, ya no están en condiciones de participar en la actividad laboral. Lo que equivale a decir, que ya no disponen de las energías requeridas por la industria, ni pueden lograr un salario suficiente por razón de su actividad personal y en consecuencia, están en condiciones económicas inferiores a los demás trabajadores. Involucra a gentes que cuando poseyeron dentro del inexorable ciclo biológico aptitud laboral, se desgastaron y dieron lo mejor de sí, en la convicción de alcanzar una certidumbre y una seguridad en el futuro.

Por ello conturba el espectáculo que nos depara el pago de la mesada pensional, cuando contemplamos casi agónicas, humilladas y apremiadas por la vida, centenares de personas en actitud de suplica en precario testimonio de supervivencia, implorar sumas que se entregan con aire de limosna y no como retribución a una vida desgastada en aras de una patria mejor.

La administración de los riesgos de vejez es compleja, porque con ella se trata de manejar hechos futuros, mediante rendimientos derivados de altas o bajas cotizaciones que han de permitir crear un sistema de capitalización o de reparto.

Es de capitalización el sistema en el cual las cotizaciones son lo suficientemente altas para crear un capital. Esto es, una acumulación de riquezas que produzca un rendimiento suficiente para pagar con el los beneficios futuros de los asegurados. Por lo tanto los resultados en el manejo de estas inversiones sólo se sabrán al cabo de muchos años y cuando la responsabilidad por el pago de las jubilaciones estará en otras personas distintas de aquellas que recaudaron las cuotas e hicieron las inversiones.

El sistema de reparto es aquel otro en el cual las cotizaciones, ajustables regularmente y de por sí más bajas, son aproximadamente las requeridas para pagar los beneficios del período.

Mientras en los países más avanzados el sistema usual es el de reparto, en Latinoamérica aplicamos desde su iniciación el sistema de capitalización, por un error simple de teoría económica. Este error proviene de ex-

tender el principio del seguro de capitalización que hace una compañía privada de seguros, al problema de la seguridad social de todo un sector de la población.

El sistema de capitalización constituye la base de operación de una compañía privada de seguros, pero no es exacto que el sea aplicable a la seguridad social en su conjunto. Una compañía de seguros toma las cotizaciones del asegurado quien se ha abstenido de gastar y las capitaliza. Las invierte en valores principalmente de compañías productoras de bienes o servicios. El capital así acumulado debe rentar lo necesario para amparar los futuros siniestros.

Pero a nivel de seguridad social, el dinero que aportan las empresas como cotización, es dinero que ellas dejan de capitalizar a través de las reservas. En la hipótesis de que el seguro social invierta tales dineros en empresas productoras de bienes y servicios y que los invierta tan eficientemente como lo hubieran hecho las empresas contribuyentes, a lo sumo se habría logrado una simple transferencia de capitalización. Hasta el presente, las inversiones del seguro social realizadas por tal transferencia de capitalización en empresas del estado, en muy buena parte, han constituido rotundos fracasos. Es obvio que si adicionalmente los dineros recibidos por contribución se invierten en condiciones de rentabilidad inferiores al índice de inflación, ya no operará una transferencia de capitalización sino todo lo contrario: una descapitalización.

Cuando tenemos un sector de jubilados, es decir aquel que no tiene obligación de trabajar y de producir lo que hace la comunidad es poner a un lado parte de sus bienes y servicios, producidos por aquellos que si trabajan, para destinarlos al consumo de los que no lo hacen. Ante la opinión, los empresarios aparecen como quienes sostienen con sus contribuciones a los jubilados, pero la realidad es que el pago lo están soportando los que producen o sea quienes se niegan parte de alimentos, vestido y vivienda, para que otros puedan tenerlos. Esta es la auténtica realidad del bienestar por la vía de la solidaridad, en la cual todos debemos estar comprometidos, pero a sabiendas de las consecuencias en las decisiones que tomamos.

Por lo anterior, parece más aconsejable definimos en Colombia de una vez y en forma clara por el sistema de simple reparto, en forma tal que el estado, de acuerdo con las empresas y los sindicatos, pueda determinar cuáles son las prestaciones a que los ancianos e invalidos tienen derecho, calcule el costo de esta prestación cada año, teniendo en cuenta que las expectativas de una vida más larga aumentan y determine cuanto le cuesta a los trabajadores activos sostener a aquellos que ya cumplieron con el país. Sin permitir que el sistema opere con déficit y menos que éste sea financiado con el presupuesto nacional.

Un servicio de salud eficiente es un derecho que tienen todos los trabajadores, porque además lo están costearo con parte sustancial de su salario. De allí que la clase dirigente y especialmente los empresarios y sindicatos, debemos seguir insistiendo hasta el cansancio, en la necesidad de que se corrijan los abusos y se brinde a los trabajadores algo que es sustancial e imprescindible para su bienestar y el de su familia. Lo cierto es que el Instituto de Seguros Sociales no está cumpliendo a cabalidad las funciones para las cuales fue creado. Los servicios para enfermedad no son satisfactorios.

Como la seguridad social es una necesidad sentida por la clase trabajadora y sus servicios necesitan mejorarse substancialmente a corto plazo, es recomendable hacer una reforma radical en la estructura misma del sistema. En mi sentir, esa reforma debe basarse en no solamente estimular la competencia para lograr una mejor atención, sino en impulsar la separación de los riesgos médico-asistenciales de los económicos, para lo cual se propone:

2.1. Poner en competencia el sistema en forma tal que aunque la afiliación siga siendo obligatoria, el asociado libremente pueda ingresar o retirarse del organismo que le preste mejores y más oportunos servicios. Debe ser el usuario directamente el que en primera instancia vigile y controle el sistema, mediante su decisión de afiliarse o desafiliarse de donde le resulte satisfactorio tomar el amparo. Con tal fin se propone crear varias cajas de seguridad social, que no tengan fines de lucro y que operen en competencia. El ISS continuaría siendo una de ellas, pero tendría que competir en calidad y en servicio, si pretende conservar a sus afiliados.

La prestación de los servicios médico-asistenciales sería asumida por cajas privadas como se propone, dirigidas exclusivamente por trabajadores y empresarios para la administración de estos riesgos, pero con la estricta supervisión por parte del gobierno. Además de la competencia sería reforma de fondo, separar la operación de la vigilancia. Deben ser no más de diez cajas en el país constituídas con determinado número de trabajadores afiliados y obligadas a cumplir con las funciones y obligaciones que le fije el gobierno en forma clara y precisa.

Estas cajas no tendrían necesariamente a su cargo la prestación directa de los servicios médico-asistenciales sino que se limitarían a un manejo financiero, a manera de una compañía de seguros. Esta alternativa sería más eficiente a la permanencia del sistema actual, por cuanto no estaría sujeta a la ingerencia política ni tendría los problemas administrativos asociados con la prestación de los servicios médicos. En tal caso la prestación de estos servicios médico-asistenciales sería solicitada, excepto quizás para el caso del ISS, en forma individual por el trabajador a una cualquiera de las organizaciones o cooperativas médicas que se constituirían, las cuales crearían la infra-estructura necesaria y realizarían acuerdos en forma individual con clínicas u hospitales ya establecidos o con grupos de profesiona-

les que se organicen para ofrecer estos servicios. El personal de tales organizaciones médicas sería contratado preferencialmente entre aquellos servidores que prestan su colaboración actualmente en el ISS y que previamente se hubieren desvinculado de tal institución.

Tales Cajas recaudarían igualmente las cuotas de los seguros económicos, y las transferirían al fondo de seguridad social.

2.2. Crear un Fondo Nacional de Seguridad Social, (Quizás podría ser la Previsora Reformada) cuyo objetivo sería asegurar el cubrimiento presente y futuro de los riesgos económicos. Inicialmente se constituiría con los recursos provenientes de las reservas que para tal fin tienen el ISS. En compensación deberá asumir todos los compromisos existentes con la clase trabajadora, teniendo en cuenta el número de cotizaciones y los records actuales. Con el "Colchón de Reserva" que ya se tiene, se establecería un sistema simple de reparto y no de capitalización, lo cual significaría que cada año se haría una proyección del costo de los riesgos del año siguiente y con base en ella se fijaría las cuotas a cargo de trabajadores y empresarios, en la proporción de una tercera y dos terceras partes respectivamente. Se liberaría así al gobierno de cualquier aporte.

El nuevo fondo sería manejado igualmente por representantes de las asociaciones empresariales y de trabajadores, con una estricta vigilancia por parte del gobierno.

3. De otros estímulos al trabajo y al empleo

¿Por qué no pensar en la posibilidad de incrementar sustancialmente los recargos que hoy se pagan por horas extras, en lugar de prohibirlas, como a veces se propone y a cambio, eliminar los recargos sobre horas nocturnas, sin afectar los derechos ya adquiridos, para incentivar así el enganche de trabajadores nuevos?

Al encarecer el trabajo extra estaríamos indudablemente estimulando la contratación de nuevos operarios, por razones obvias. Igual cosa ocurriría si incentivamos a los empresarios, que no lo hacen, a utilizar sus equipos en turnos adicionales, sin tener que incurrir en nuevas inversiones.

Y por otra parte, ¿Por qué en lugar de los puentes laborales de los lunes, que como invitación al ocio nos prodigó la Ley Emiliani, no alargamos el período normal del vacaciones forzando de paso a que la producción se incremente a lo largo de todo el año, para lograr así el consiguiente bienestar que ella brindaría a los consumidores de una parte y de la otra incrementar el empleo con la contratación de los trabajadores adicionales requeridos?

4. La Cesantía y la Estabilidad

Nuestra sociedad ha evolucionado de manera vertiginosa y ha adoptado periódicamente sus instituciones para poder hacer frente a los nuevos hechos, a las circunstancias nuevas. Hace 17 años reformamos nuestra Carta Constitucional, para introducirle figuras novisimas como la dirección de la economía por parte del Estado. La facultad absoluta del presidente de la república para intervenir en el manejo del ahorro privado. Las facultades permanentes de la Ley cuadro para convertir en legislador al ejecutivo en materias relacionadas con el comercio exterior, régimen de aduanas y cambios internacionales.

Las facultades especiales que convierten a nuestro jefe de Estado en Legislador para que atienda a situaciones de emergencia por graves perturbaciones. Todo ello implica un reacomodamiento del estado a las nuevas formas de relación económica y social.

En lo laboral, el Estado ha asumido el papel de conciliador, algunas veces con fortuna y en otras sin ella. El resultado es el imperio de una legislación, a manera de colcha de retazos, que en lugar de recoger como expresión general de la voluntad de la mayoría, los principios reguladores de situaciones y relaciones sociales nuevas y dinámicas, asfixia por su incongruencia y por su frondosidad.

Por otra parte, permite realizar negociaciones entre el capital y el trabajo pensando cada uno, sólo en sus propios intereses, sin tener en cuenta muchas veces las conveniencias de la comunidad con tal de superar un conflicto de momento.

Mientras el ordenamiento económico del país se rige por drásticas y complejas facultades de dirección e intervención del estado, en casos de conflictos colectivos, se consagran instituciones como el "Dejar hacer" y el "dejar pasar".

Se hace necesaria una revisión a fondo de los estatutos laborales en forma concertada, que no implique simple transacción ante posiciones antagónicas irreductibles, sino que este orientada a través del compromiso, a servir de base para la edificación de una sociedad ordenada a la prosperidad y al bienestar colectivos: un Pacto social entre Gobierno, sindicatos y empresarios. porque la distribución del ingreso de que tanto se habla y en la cual debemos comprometernos todos los sectores progresistas, no es otra cosa que buscar hasta lograrla, esa prosperidad colectiva.

Desafortunadamente las negociaciones laborales históricamente han producido discriminaciones y privilegios en favor de unos grupos más fuertes, sin tener para nada en cuenta a otros más débiles como son los desempleados. Tenemos igualmente una clara discriminación entre las prestaciones de los trabajadores del sector público frente a los del privado, que de-

sestimula a este a dar el empleo que el país esta demandando con desesperación.

Las llamadas conquistas laborales adquieren significación en la medida en que involucren un efecto económico. Un individuo aislado de la comunidad generalmente no puede producir hechos económicos: Estos solamente se generan dentro de una sociedad. Retroactividad de la cesantía, intereses a las mismas, determinados recargos por horas trabajadas, etc., no son principios de protección a la dignidad del trabajador, sino sobre-remuneraciones logradas en alguna conciliación política o legislativa, de momento, en aras de la paz social. Basta recordar las causas que llevaron a promover la gran comisión del año 1965 y las consecuencias sobre el empleo de sus recomendaciones que ahora después de 20 años, podemos evaluar claramente, con la insignificante cifra de 7.300 empleos nuevos por año que ha creado la industria desde entonces. A esto hay que añadir cierta dosis de paternalismo laboral que cobija por igual al legislador, a los empresarios y a los mismos sindicatos y que son válvulas de escape para eludir las verdaderas soluciones a los problemas del empleo, el ingreso y el bienestar.

Hoy tienen plena vigencia unas conquistas, que en aquella época se tomaron con la mejor intención, pero que de no ser revisadas a corto plazo, imposibilitarán el logro solidario del bienestar colectivo y seguirán siendo un obstáculo insalvable, una verdadera "Muralla China", para la generación masiva de empleo. En mi sentir, las más graves y nocivas son: la retroactividad de la cesantía y el régimen de indemnizaciones por despido, porque han perdido su dimensión o no cumplen los fines para los cuales fueron creadas. Además de que son discriminatorias ya que no se aplican por igual a los trabajadores públicos y privados.

El Decreto 2351 de 1965 descongeló las cesantías desde el 1o. de enero de 1963, lo cual significa que todo reajuste de salarios repercute con retrospectividad, hoy ya por más de 22 años. Ello hace complejo para las empresas el cálculo de reservas racionales y ciertas, frente al desproporcionado incremento que día a día va adquiriendo esta prestación y muchos empresarios imprevisivos y aún émpresas aparentemente organizadas están encontrando que su único patrimonio es el pasivo que tienen contraído con los trabajadores.

La forma incierta como aumenta esta prestación y las magnitudes que alcanza, no dejan otra alternativa diferente al empresario organizado que incorporarla al costo de producción, por lo cual, paradójicamente la comunidad, los consumidores, los trabajadores, resultan sufragando un sobrecosto cada vez mayor, sobre lo que se produjo en años pasados.

Además, es un ingrediente que activa y acelera la inflación en forma continua y permanente. Así, cuando en el sector privado se hacen ajustes salariales a trabajadores con 22 años de servicio, del orden del 25% anual,

es necesario recargar los gastos con un porcentaje adicional por concepto de la retroactividad de las cesantías, equivalente al salario adicional de 55 meses, situación que no existe con los servidores públicos.

La discusión de si la retroactividad es costo laboral o costo financiero es algo meramente académico, puesto que en una u otra forma se cobra en el costo del producto o del servicio. Mirándolo desde un ángulo más prevenido, por ejemplo la empresa o el sindicato mismo que debe pagar cesantías a uno de sus empleados, en el momento de retiro, lo que le importa es el desembolso que tiene que hacer en ese momento, así se contabilice como costo laboral o como costo financiero.

Lo grave es que la retroactividad es un castigo para las empresas con más estabilidad laboral, es decir para aquellas que se preocupan por conservar su personal y el sistema se convierte sin quererlo, en un incentivo para que se incremente el ritmo de rotación del personal. De allí que cada vez haya más empresas, especialmente pequeñas y medianas, que solucionen su problema liquidando su personal regularmente, lo cual no es razonable ni desde el punto de vista humano ni como acumulación de experiencias perdidas. Entre otras cosas, esas diferencias substanciales en el costo salarial, entre empresas con mucha antigüedad en su fuerza laboral y otras con poca, nos lleva a sacar conclusiones y recomendaciones erradas, basadas en grandes promedios, que por ser precisamente promedios, no son necesariamente ciertos.

La retroactividad podría tomarse como un costo, costo alto, del dinero representado en las reservas a disposición de la empresa. Pero ocurre que en el caso del empleado antiguo, a diferencia del recién ingresado, ese costo se eleva excesivamente cuando ocurren liquidaciones parciales de cesantía o cuando, de acuerdo con sus méritos, asciende dentro del escalafón a categorías de más altos ingresos, los cuales se vuelven retroactivos durante toda su vida laboral, así hayan ocurrido liquidaciones parciales.

De acuerdo con las estadísticas de la Superintendencia de Sociedades para el año 80, el valor de las cesantías consolidadas en las grandes empresas eran de \$20.700 millones y las cesantías causadas en ese año fueron de \$12.000 millones. Ello significa que las cesantías consolidadas equivalían a 1.7 años, cuando la antigüedad promedio para las grandes empresas era en ese entonces de aproximadamente 8 años y de ser así las reservas debieron alcanzar a \$96.000 millones. En forma muy global ello significa simple y llanamente que las reservas de cesantías habían sido ya retiradas en el 78% de su valor.

El mecanismo de liquidación de la cesantía se ha convertido pues en uno de los mayores obstáculos para los aumentos salariales, anteponiéndose como un dique a la justa remuneración y generalmente es causa de aguda controversia en el proceso de las negociaciones colectivas. Frecuen-

temente es la razón de que personas nuevas que vienen de otras empresas ingresen con salarios más altos, ante el malestar de los antiguos servidores de la propia compañía. Por otra parte, condena al personal a la casi imposibilidad de ser promovido.

Se hace necesario buscar con imaginación y mente abierta fórmulas para sustituir este derecho ya adquirido, por algo que permita calcular los costos en forma cierta. Dentro de las muchas posibilidades, una de tales fórmulas podría ser la de congelar en el 8.33% del salario mensual el derecho de cesantía a los trabajadores del sector privado, igualándolo así a los del sector público y colocar obligatoriamente en UPACS las reservas de cesantías en una de las corporaciones de ahorro y vivienda, la que decidiera libremente el trabajador, sin necesidad de crear otras entidades, en donde se llevaría una cuenta individual a cada uno. En esta forma, la corrección monetaria mantendría el valor constante de la prestación y permitiría a las empresas despreocuparse definitivamente de un pasivo, que en las actuales circunstancias es incierto y que gravita como un pesado lastre sobre sus finanzas, amenazando, como lo estamos viendo ya en no pocas empresas, su propia estabilidad.

Los trabajadores privados podrían obtener de las corporaciones el pago parcial de sus cesantías para los mismos eventos que hoy consagra el código de trabajo, incluidos desde luego los intereses y la corrección monetaria. Las corporaciones estarían obligadas a destinar esos recursos, igual a como lo hace el Fondo Nacional del Ahorro con los servidores públicos, al desarrollo de vivienda para las clases popular y media.

Adicionalmente, para los trabajadores que estuvieren vinculados en el momento de la expedición de la reforma, la retroactividad se podría compensar con un incremento en el aporte del 8.33% o con un "suplemento en la remuneración" que no sería factor de salario para efectos de liquidación de prestaciones sociales y su valor debería ser exento del impuesto de renta. Otra alternativa podría ser compensar la retroactividad con una jornada de trabajo menor.

De todas maneras, una medida como la propuesta o cualquiera otra, como la de congelar las cesantías en el momento en que se hicieren liquidaciones parciales, propuesta ésta que bien vale la pena considerar con seriedad, debe servir como base de discusión para un problema que necesitara de una solución tarde o temprano. Y mientras más pronto mejor, si queremos más empleo productivo.

Y sobre la estabilidad debe pensarse igualmente en un sistema más racional en sustitución de las indemnizaciones de que trata el Decreto 2351/65 se podría establecer para los trabajadores nuevos, si no es posible para todos, la obligación para los patronos de consignar en las mismas Corpora-

ciones de Ahorro y Vivienda, a favor de cada trabajador individualmente considerado, junto con el valor de las cesantías, una cantidad equivalente a un porcentaje adicional, suma esta sujeta igualmente al reajuste por corrección monetaria e intereses. Este valor y sus rendimientos se entregarían al trabajador a partir del momento en que termine por cualquier causa el contrato de trabajo, en cuotas mensuales equivalentes a un porcentaje del salario que devenga, pero tan solo durante el tiempo en que permanezca cesante y en todo caso, hasta la concurrencia del saldo a su favor.

Este sistema sí estimularía en forma efectiva al trabajador a ser eficiente y a permanecer en el trabajo, si se hace en una forma individual y no colectiva. El actual, de indemnizaciones, progresivamente más onerosas a medida en que transcurre el tiempo de la relación laboral, ha degenerado en un mecanismo que consagra la inamovilidad del trabajador, pese a la ineficiencia en el desempeño de sus labores.

Un trabajador no se hace ineficiente por su propia decisión. Es la certeza de que transcurridos unos años apenas con prestar el modestísimo concurso de su presencia en la empresa, lo coloca en situación de ostensible ventaja frente al empresario quien, o bien, tolera la situación institucionalizando así la ineficacia o decide terminar el contrato en forma unilateral con la correspondiente pena pecuniaria de tener que pagarle tal indemnización y a lo mejor corriendo el riesgo de que dicho trabajador sea reintegrado. Es el premio a la pereza, a la decidia y a la ineptitud, a costa del consumidor, cuando debiera ser todo lo contrario.

Tanto los mecanismos para la liquidación de la cesantía como las normas que consagran la estabilidad en el empleo, tienen así un hondo contenido regresivo desde el punto de vista social. Los primeros impiden la promoción del trabajador hacia posiciones mejor remuneradas, por el alto e incierto costo implícito. La segunda, corre en sentido contrario, a la tendencia natural de realización personal. Pero una y otra están ampliando la brecha que impide la generación de empleo productivo y justamente remunerado.

Una legislación que adicionalmente impide la formación de ahorro, que imposibilita la capitalización y obliga a las empresas a crecer al debe, producirá como corolario una situación de precaria subsistencia al elemento creador de empleo productivo, que lo es la empresa, lo cual necesariamente alejará la expectativa de bienestar.

Las inquietudes que hemos expuesto a título de simple aproximación a una reforma de la retroactividad de las cesantías y al régimen de estabilidad, conforman un mecanismo que promoverá el ahorro individual del trabajador y abre las puertas a nuevos e importantes contingentes de trabajadores.

5. "Hacia el Pleno Empleo"

Hace escasos 15 años, el país recibió con angustia el informe "Hacia el Pleno Empleo", con el cual se dió una campanada acerca de la grave amenaza que se cernía sobre el país en el futuro inmediato. Sin embargo ese informe no generó acciones decisivas, no porque el problema haya dejado de serlo. Por el contrario, se torna cada vez más crítico.

El desempleo y el sub-empleo constituyen una forma de desorganización de la sociedad, que riñe con el más elemental concepto de bienestar, porque lesiona a todos los sectores de la comunidad vulnerando lo que para ellos es fundamental: sus ingresos. El desempleo y el sub-empleo son factores de perturbación grave que se infiltran hasta en los más recónditos aspectos de la personalidad, porque inducen a la desesperación. En una sociedad en donde campea la falta de empleo, la autoridad, la justicia y la equidad, no pasan de ser simples expectativas que se van convirtiendo, inevitablemente en frustración nacional.

Es por ello que estoy convencido de que se hace urgente que el Gobierno lleve la iniciativa para emprender una revisión a fondo del marco institucional. Se impone una Legislación Laboral, para el momento actual, que no parta de la suposición simplista de que las diferencias antagónicas entre el capital y el trabajo deben reducirse a terminos de equilibrio, sino que por el contrario, busque dentro de un orden económico el que los hombres y mujeres tengan acceso al mercado del trabajo.

Cada día parece más claramente exigible al estado, como parte de sus propios fines, la creación imposterizable de condiciones de bienestar que permitan la vigencia de las garantías sociales porque es su obligación intervenir en favor de quienes necesitan ayuda: los desempleados.

Esa intervención del Estado, que precisamente se ejerce en favor de los más débiles, debe ser ante todo organizada, seria, honesta, efectiva y decidida para que la comunidad pueda tener fe en su futuro. Para que los individuos puedan tener certeza de que cuando lleguen a viejos, no van a constituir un lastre para la sociedad, sino que ella garantizará tranquilidad de su senectud como recompensa a una vida dedicada a la construcción, a la creación, al trabajo. Para que la jubilación no sea una dádiva incierta y paternalista, sino un reconocimiento cierto y equitativo al desgaste en aras de la patria.

Pero para que un estado, ordenado social y económicamente, pueda realizar de manera adecuada el bienestar, debe poseer los instrumentos, los medios que hagan factible el cumplimiento de sus fines. Una legislación laboral contradictoria, que ha creado arbitrarias desigualdades, que discrimina entre el trabajador del estado y el privado, entre el nuevo y el que envejece laborando y que obliga a cerrar las puertas para quienes aspiran a

incorporar su capacidad a una empresa, constituye un factor negativo en el proceso dinámico de crecer, producir y lograr mejor bienestar.

Sobre las empresas existen cargas laborales que atacan directamente la generación de empleo, como son la retroactividad de las cesantías y la inamovilidad en el trabajo. Mientras estos dos lastres subsistían, nadie que sea sensato proyectará el crecimiento de su empresa con base en la contratación agresiva de nuevas gentes. Entre tanto, la población continuará creciendo y la oferta de mano de obra, esteril y malograda, asfixiará al país y derrumbará el sistema.

Como las empresas están condenadas a no poder crecer, a no generar empleo productivo, algunos privilegiados lograrán seguirse enquistando dentro de la burocracia, que nada produce y que nada aporta.

Hagamos un gran esfuerzo por cambiar el curso de los males que nos aquejan. Al efecto pongámonos a pensar sobre la profundidad del pensamiento de Alfonso López Michelsen manifestado en un aparte del prólogo del libro "Esbozos y atisbos" que dice:

"Más que nunca, cobra vigencia el diagnóstico de Marx acerca de las contradicciones internas del capitalismo, que creyó aplazar la revolución social haciéndole concesiones cada vez mayores a las clases trabajadoras. Por el contrario, frente al revisionismo, que aspiró alcanzar la meta por la vía electoral o a la propia revolución violenta, la crisis a que estamos asistiendo corresponde a una intoxicación con la droga destinada a curar la dolencia. El socialismo no triunfó electoral ni violentamente en la mayor parte de nuestros países., pero, infiltrándose soterradamente en la forma de reivindicaciones sociales, de prestaciones, de beneficios de todo orden, consiguió desarticular el sistema capitalista hasta llevarlo a la parálisis. Lo que ocurrió en mayor o menor grado en otras latitudes se cumplió rigurosamente en Colombia con un incomparable efecto de demostración. Ya nadie ignora en que medida las cargas laborales y las propias cargas tributarias enervaron la iniciativa privada y debilitaron la libre empresa. No porque fueran injustas o inmerecidas sino desproporcionada a la capacidad productiva del país, a su producto interno bruto, como suelen decir los economistas.

Para fines del siglo contaremos con empresas cuyos pasivos laborales serán imposibles de pagar, ya que, de tiempo atrás estas cargas, aplazadas en forma de provisiones para cesantías, pensiones y jubilaciones superarán en miles de millones a los activos que deben responder por ellas.

Una nueva estrategia, diferente de la que se practicó durante estos cincuenta años, será la que nos pueda redimir de la crisis del sistema a que nos vemos abocados".

Para terminar quiero hacer una invitación a los sindicatos y a los empresarios a no desperdiciar las inquietudes que ha creado este foro organizado por la Cámara de Comercio y comprometernos a propiciar una cruzada para que los poderes públicos adquieran plena conciencia de que en Colombia el problema prioritario, el de mayor envergadura, es la falta de empleo productivo, que debe ser resuelto en un gran acuerdo social, porque si no se logra, una profunda transformación en la legislación laboral, con miras a realizar esa política agresiva de empleo productivo a corto plazo, el derecho a trabajar y la libertad de trabajo, que a todos, sindicatos, empresarios y gobernantes debiera interesar por igual, serán en Colombia simples derechos escritos sin otra fuerza que el respaldo de la letra muerta.

UN ENFOQUE SINDICAL
FRENTE AL DESEMPLEO

Por: Angelino Garzón

UN ENFOQUE SINDICAL FRENTE AL DESEMPLEO

Por: Angelino Garzón

ANGELINO GARZON

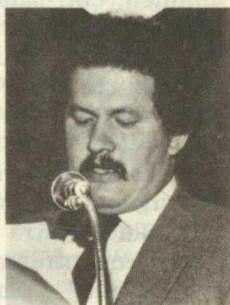
Dirigente Sindical. Especializado en Relaciones Laborales en el Centro de Perfeccionamiento de la Organización Internacional del Trabajo-OIT en Turín, Italia.

Pertenece a la Junta Directiva de la Federación Nacional de los Trabajadores al Servicio del Estado-FENALTRASE. Miembro del Bureau de la Federación Sindical Mundial FSM, con sede en Praga.

Actualmente es Secretario General de la Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia, CSTC, y representante de ésta en el Consejo Nacional de Salarios.

UN ENFOQUE SINDICAL FRENTE AL DESEMPLEO

Por: Angelino Garzón



TESIS 1. El desempleo: un problema estructural

El país acaba de atravesar por una profunda crisis económica de cuya fase depresiva aún no ha salido, siendo muy incierta una pronta recuperación. Esta situación tiene una importante incidencia en la vida social, afectando en lo fundamental a los trabajadores y a otros importantes sectores de la población.

Estos problemas, muchos de los cuales no son nuevos, como el desempleo y las altas tasas de inflación, se agudizan y saltan a un primer plano a raíz de la alta deuda externa que ya tiene Colombia, de las grandes cantidades de dinero que se paga por el servicio de la misma y, últimamente, por la puesta en práctica de los acuerdos a que ha llegado el gobierno con el Fondo Monetario Internacional. Sus consecuencias lógicas: mayor miseria para el pueblo y mayor crecimiento del número de desempleados en el país.

Estos problemas, que repetimos no son nuevos, aunque haya quienes estén interesados en señalar su novedad, suscitan diferentes interpretacio-

nes y propuestas de solución. Algunos, rejuveneciendo viejas teorías, afirman que las causas son provocadas por los aumentos de salarios, en el caso de la inflación, cuando estos no significan sino una más equitativa redistribución de valor creado en la producción. Otros, achacan el desempleo a los costos salariales, sobre todo en su parte retroactiva y proponen un salario integral para así liberar recursos de capital que se destinarían a la reactivación de la economía y por tanto a la creación de empleo. Surgen, también, con cara de novedad, viejas propuestas como los proyectos de salario integral, congelamiento parcial de las cesantías, establecimiento de un salario mínimo integral, de contratación etc., o “planes de emergencia para crear nuevos empleos” como los que empieza a impulsar el actual gobierno.

Todos ellos con la filosofía de aprovechar la crisis de la economía, descargando su peso sobre los ya castigados ingresos de los trabajadores, atentando contra los derechos adquiridos en su lucha por éstos. En este marco encontramos el actual seminario “Las Relaciones Laborales en Epoca de Crisis” y particularmente la ponencia presentada por el doctor Francisco Mejía Vélez, señalando implícitamente a los trabajadores y sus conquistas como los causantes del desempleo y la necesidad de imponer el salario integral y las indemnizaciones para hacer menos gravosos los costos de producción, incentivar la inversión con el capital liberado y lógicamente hacer más rentables las inversiones.

Estas afirmaciones esconden las verdaderas causas del desempleo crónico, agudizado ahora por la crisis que atraviesa el país. Es conocido el crecimiento del desempleo que en los últimos años se viene presentando y que sólo en Medellín, Cali, Bogotá y Barranquilla ha estado en 8.2% a diciembre de 1982, 12.5% y 13.4% también a diciembre de 1983 y 1984, con el agravante de continuar este crecimiento, hasta llegar a finales de 1985, según proyecciones de Fedesarrollo a 15% el desempleo y en su gran mayoría entre jóvenes de menos de 25 años.

En términos absolutos el número de desempleados que existe actualmente asciende a un millón trescientos mil personas de una población económicamente activa (PEA) de diez millones de personas.

Por si fuera poco, también están creciendo los índices de subempleo o desempleo disfrazado, que para junio de 1984 llegó en las diez más grandes ciudades, a una tasa del 13,9%, que sobre la base del total de la PEA representa un millón trescientas noventa mil personas. Es decir, en total más de dos millones y medio de trabajadores en este país no tienen asegurado el empleo.

TESIS 2. Causas del desempleo

El señor presidente de la República, en su intervención de Paipa el día 1o. de mayo, señaló como una de las causas principales del desempleo

la mayor participación de sectores de la población, entre ellos las mujeres, en el mercado laboral. Por otra parte, como ya hemos visto, los gremios económicos patronales señalan que otro factor que incide enormemente son los altos salarios y prestaciones que según ellos, claro está, tenemos los trabajadores.

En opinión de la CSTC, la causa fundamental no está localizada ni en el crecimiento de la población laboral, ni de su calificación, ni en la mayor participación de las mujeres en la actividad productiva, y mucho menos, en el tipo de salarios y prestaciones conquistadas por los trabajadores, sino precisamente en la crisis económica, la recesión y la dependencia que es intrínseca al sistema capitalista. No olvidemos que Colombia, después de Chile, es el país que preocupantemente tiene más desempleo en América Latina.

Si analizamos algunas políticas gubernamentales y si observamos algunas estadísticas, podemos encontrar explicación a estas causas. Por ejemplo, no es desconocido para el país cómo durante la década del 70, por efecto de la aplicación de políticas neoliberales que “generaron una creciente apertura de la economía a las fuerzas de los mercados internacionales”, se desprotegió a la industria nacional frente a una creciente importación de mercancías de mejor calidad y mucho más baratas que ingresaron al país en gran escala. Esta situación creó las bases que afectaron, por medio de otros factores adicionales, a la industria nacional y que se manifestaron inicialmente en una productividad decreciente y posteriormente en una reducción de la rentabilidad de las inversiones del sector productivo.

Algunos datos interesantes nos muestran como son falsas las tesis de que los salarios y las prestaciones son factores de desempleo. Veamos: mientras en 1984 el Producto Interno Bruto creció en un 30/o y en el sector industrial en un 90/o, la industria no generó ni un solo nuevo empleo y el salario real en su conjunto no aumentó. Por otra parte, el Gobierno de Belisario Betancur ha subsidiado a las grandes industrias y al capital financiero con más de 120 mil millones de pesos, sin que ello haya conllevado a generar nuevos empleos. Al contrario, en empresas como Fabricato y Tejicondor, lo que se ha producido son despidos masivos y ataques violentos a los derechos de los trabajadores. Nosotros preguntamos, ¿cuántos empleos se hubiera logrado crear con esos 120 mil millones de pesos?

Por eso la CSTC ha reafirmado que el 120/o anual sobre las cesantías ni siquiera constituye un porcentaje que asegure la nivelación de las prestaciones con el ritmo de inflación. La inflación, enfermedad crónica de una economía capitalista dependiente, tiene en Colombia niveles anuales por encima del 200/o en promedio. Para 1985, se calcula que sobrepasará el 350/o. En ese sentido, la CSTC reafirma que el 120/o anual sobre las prestaciones debe ser defendido mediante la acción directa de masas, ya

que este derecho permite que el trabajador reciba una liquidación de sus cesantías que no estén tan deterioradas con relación al poder adquisitivo y en cierta forma, contribuye a ser factor de contención, para que no se produzcan procesos inflacionarios de la magnitud de los que han vivido varios países del Cono Sur. Por eso también la reivindicamos para los trabajadores del Estado.

TESIS 3. Significado de la propuesta gubernamental patronal del pacto social

Como hemos visto, su objetivo esencial no es generar empleo, sino principalmente suprimir derechos económicos, sociales, y políticos de los trabajadores. Sus propuestas se pueden resumir en: establecimiento del salario integral; eliminación de prestaciones sociales; incremento del inhumano sistema de contratistas, de empleos temporales e informales; fomento e impulso de las denominadas microempresas; estímulos y financiación de las empresas privadas; protección a formas de explotación agraria; limitación a la formación y educación superior; disminución de los beneficios de seguridad social para los trabajadores; limitación del gasto público para las obras sociales; aumento del costo de la vida y eliminación de los derechos y garantías sindicales.

Este objetivo patronal y gubernamental se ve muy claro en la propuesta que el Presidente de la República dio el día 9 de mayo a las centrales obreras UTC, CTC y CGT, en las diversas propuestas que los gremios económicos patronales le han hecho a los trabajadores, en el incremento del sistema de contratistas y agencias de empleos temporales, que de hecho vienen aplicando a millones de trabajadores toda esa antidemocrática política, y en el proyecto conjunto de pacto social que el gobierno y los patronos, vienen preparando para presentarlo próximamente a los trabajadores y donde se plantean propuestas tan inauditas e inhumanas como:

3.1. Exención o disminución de algunos de los aportes que actualmente hacen los patronos con destino al SENA, ICBF, ISS o Cajas de Compensación Familiar, por cada una de las personas a quienes se dé ocupación bajo el plan de emergencia.

3.2. Financiación de un Fondo contra el desempleo con la redistribución de los aportes mensuales de las nóminas que hoy hace la empresa privada a los distintos organismos de seguridad social del país, algunos de ellos, como el SENA y el ICBF.

3.3. Imposición de nuevos aportes de los trabajadores para el fondo de desempleo.

Como quien dice, el drama del desempleo se va a tratar de solucionar redistribuyendo la miseria y no la riqueza, como realmente debe ser. Ade-

más, su propuesta de pacto social va acompañada del debilitamiento de la función social de organismos tan importantes como el SENA y el ICBF, de la renegociación de convenciones colectivas en cada una de las empresas, de la negación total a una verdadera reforma laboral democrática que permita, entre otras cosas, los plenos derechos de organización, contratación colectiva y huelga para todos los trabajadores incluidos los del Estado, de una reforma agraria y de otras necesarias reformas sociales, económicas y políticas, que permitan avanzar hacia un verdadero proceso de apertura y paz democrática.

TESIS 4. Alternativas de la CSTC frente al desempleo

Ante tan grave situación, en la que seguimos siendo los trabajadores los principales afectados, creemos que debe darse al desempleo un tratamiento adecuado para avanzar en su solución. En esa perspectiva, consideramos, como recientemente se lo planteamos a la ANDI, que existen medidas a corto y largo plazo. En opinión de la CSTC, ellas pueden ser el resultado de una gran negociación nacional entre gobierno, patronos y trabajadores, pero sobre la base que no puede ser para recortar derechos adquiridos por los trabajadores y de ir en vía contraria a los anhelos de paz y apertura democrática de millones de colombianos. Por ejemplo, aquí se ha hablado en términos generales bien del acuerdo llegado en España entre el gobierno, los empresarios y una de las centrales obreras, la UGT, pero es bueno recordar, como incluso ya lo dijo el doctor Segismundo Crespo Valera, Viceministro de Trabajo de España, que ese acuerdo, lo antecede la aplicación de derechos sindicales, incluido el sector público, de participación real de los trabajadores en la dirección de las empresas estatales, de un mejoramiento considerable en la seguridad social, en la no existencia del sistema de agencias temporales de empleo y lo más importante, de un proceso de democratización en la vida política de España.

Entre las medidas a corto y largo plazo que podría contemplar un acuerdo tripartito, la CSTC considera, entre otras, las siguientes:

4.1. Establecimiento de un subsidio para los desempleados equivalente a un salario mínimo más la seguridad social. Dicho subsidio sería financiado por los patronos y el gobierno, administrado de manera tripartita (gobierno, patronos y trabajadores, a través del SENALDE). Los aportes de las empresas transnacionales deberán ser superiores al de las empresas nacionales.

4.2. Abolición de todas las agencias temporales de empleo, con el fin de que el SENALDE sea el organismo encargado de ubicar laboralmente a las personas desempleadas. Dicho organismo, en sus diferentes instancias, deberá tener una dirección tripartita.

4.3. Establecimiento de una semana laboral máxima de 40 horas, sin discriminación del salario del trabajador.

4.4. Abolición del sistema de horas extras y del trabajo infantil.

4.5. Aumento de la inversión estatal en el sector público para adelantar obras encauzadas a ampliar el plan vial y de servicios públicos.

4.6. Reforma laboral democrática, que garantice los derechos de negociación colectiva por rama industrial, de contratación colectiva y huelga. Igualmente la representación democrática de los trabajadores en las empresas estatales.

4.7. Incremento del presupuesto para los servicios sociales de educación, salud, vivienda, bienestar y recreación.

4.8. Reforma agraria democrática que permitiría;

4.8.1 Generar nuevos empleos en el campo.

4.8.2 Crear una industria de mercado para el campo.

4.8.3 Ubicar miles de profesionales y técnicos en labores de asistencia técnica y social.

4.9. Nacionalización de los recursos naturales, suspensión del pago de la deuda externa, del servicio de la misma y terminación de los acuerdos llegados por el gobierno con el FMI.

Estos son, entre otros, objetivos que ha plasmado la CSTC junto con el sindicalismo no confederado, en un pliego presentado al Señor Presidente de la República.

Quiero terminar el presente comentario, llamando a todos los asistentes a reflexionar sobre experiencias recientes que hemos vivido en nuestro continente, como aquellas, en que las mayores crisis económicas, quiebra de empresas, altas tasas de desempleo e inflación, se han vivido en países como Chile, Brasil, Argentina y otros del Cono Sur, donde paradójicamente, también se han eliminado y violentado los derechos económicos sindicales y políticos de los trabajadores. No olvidemos, que la base de la democracia, es la libertad, el bienestar y la paz.

OTRAS PUBLICACIONES

- ARBITRAJE Y CONCILIACION
- NUEVA SELECCION DE DOCTRINA MERCANTIL
- NUEVO REGLAMENTO INTERNACIONAL DE LAS CARTAS DE CREDITO
- CODIGO DE COSTUMBRES MERCANTILES
- PRODUCTIVIDAD Y PARTICIPACION
- EL COMERCIO INFORMAL
- GUIA DE ORGANISMOS ECONOMICOS COLOMBIANOS Y SUS SIGLAS
- INEFICACIA EN INSPECCIONES DE POLICIA
- REGIMEN DE ZONAS FRANCAS EN COLOMBIA
- MANUAL DE CREDITO NACIONAL 1986

OFERTA ESPECIAL

- COMO EXPORTAR A 109 PAISES
- COLOMBIA GUIA DE EXPORTADORES
- OFERTA EXPORTABLE DE COLOMBIA

LOS DOS POR \$2.500.00

SOLICITELOS EN NUESTRAS SEDES:

PRINCIPAL: Cra. 9a. No. 16-21 - Tel. 281 9900
NORTE: Cra. 15 No. 93A-10 - Tel. 257 0799
FERIA: Cra. 40 No. 22C-67 - Tels. 268 7840 - 268 7820



CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA